

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR
FACULTAD DE ECONOMÍA

Disertación previa a la obtención del título de Economista

Ecuador: El desempeño de las instituciones públicas de la Economía Popular y Solidaria, en el contexto del sistema económico definido en la Constitución 2008

Maya Delgado Milton Eduardo
mimade90@hotmail.com

Director: Econ. Rubén Flores
reflores@puce.edu.ec

Quito, abril de 2016

Resumen

En el Ecuador, los cambios políticos acontecidos a partir de la aprobación de la Constitución del 2008, han permitido al país ligarse más a la visión heterodoxa del desarrollo, donde el ser humano es el sujeto y fin de todo proceso de desarrollo, que, a la visión ortodoxa, impuesta a la economía nacional durante los años neoliberales. Las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria, sujetos socioeconómicos, junto con su nuevo marco jurídico e institucional son claves para seguir consolidando el Sistema Económico Social y Solidario. No obstante, en el transcurso del tiempo, dichos sujetos, reglas formales para la EPS, e instituciones públicas, pueden ir cambiando sus perspectivas iniciales por la influencia de intereses, que, en ocasiones, son ajenos a los que persigue esta otra forma de hacer economía. En tal sentido, esta disertación hace una revisión de literatura académica con el fin de proporcionar una mirada general a los acontecimientos suscitados en la economía nacional producto de las visiones del concepto del Desarrollo y al desempeño de las instituciones públicas de la Economía Popular y Solidaria.

Palabras clave: Crecimiento económico, Desarrollo Humano, Estado, Buen Vivir o Sumak Kawsay, Economía Popular y Solidaria.

*A un Ecuador, que busca nuevos senderos para afianzar
una economía más justa, más humana y más solidaria.*

*Agradecimiento especial al Lcdo. Francisco Rhon, al Dr. Hernán Ibarra
al Econ. Milton Maya Díaz y al Econ. Rubén Flores.*

Ecuador: El desempeño de las instituciones públicas de la Economía Popular y Solidaria, en el contexto del sistema económico definido en la Constitución 2008

Introducción	6
Metodología del trabajo	8
Fundamentación teórica	10
Perspectivas del concepto de Desarrollo	10
Crisis del desarrollo	10
El desarrollo y neoliberalismo	14
Visión Heterodoxa del Desarrollo	20
Redefinición de las estrategias reales de desarrollo	20
Reinstitucionalización Estatal	27
La Economía Popular y Solidaria en el Sistema Económico Social y Solidario	31
Marco Institucional para la Economía Popular y Solidaria	42
Burocracia y marco institucional de la EPS	42
Instituciones como centro de poder	54
Organizaciones de la Economía Popular y Solidaria	63
Cambio en las instituciones formales y subsistencia de las informales	63
Conclusiones	67
Recomendaciones	69
Referencia Bibliográfica	70

Introducción

En las últimas décadas del siglo pasado, varios países de América Latina, incluido Ecuador, caminaron por la senda del neoliberalismo que está muy ligada a las concepciones ortodoxas del desarrollo, visiones que repercutieron negativamente en la vida económica, social y política del país y de los países Latinoamericanos. La reducción del Estado en la economía, producto de los programas de ajuste estructural ideados e impuestos por Organismos Internacionales, Consenso de Washington, desinstitucionalizaron al Estado ecuatoriano, conduciendo, por ejemplo, a que el país sufra una de las peores crisis de la historia económica ecuatoriana (1999). La subordinación del concepto de desarrollo ante las políticas estabilizadoras y de ajuste estructural impuestas por Organismos Internacionales y receptadas irresponsablemente por una élite o tradicionales grupos de poder económico, llevaron a la economía ecuatoriana a tener menos relación con el desarrollo y más con el fracaso del crecimiento económico, reproduciendo y profundizado, así, las instituciones políticas y económicas extractivas en el Ecuador.

En 2008, con la aprobación de la Constitución Política de Montecristi, el Ecuador se alinea a la visión heterodoxa del desarrollo que manifiesta que el ser humano es el sujeto y fin de todo proceso de desarrollo, es decir, “el desarrollo se refiere a las personas y no a los objetos” (Max – Neef, Elizalde y Hopenhayn, 2003: [párr..1]. Para su implementación, el Estado, juega un rol importante en la adecuación institucional para un desarrollo más humanista, por consiguiente, el ente regulador regresa al primer plano y es el promotor de un modelo de desarrollo diferente al tradicional. En este contexto, se formaliza a la Economía Popular y Solidaria (EPS) dentro del nuevo Sistema Económico Social y Solidario. Las organizaciones que la conforman y que en años neoliberales fueron invisibilizadas de la economía, en la actualidad son formalizadas y reconocidas como un pilar importante para seguir consolidado el nuevo sistema económico. En tal sentido, las nuevas instituciones públicas para la EPS, que en teoría acompañan y promueven a este sector, desempeñan un rol importante para el fortalecimiento de la EPS en el país. Sin embargo, pese a su significativo crecimiento (talento humano y recursos), los intereses de los funcionarios públicos - burócratas, que en ocasiones no son los que persigue esta otra forma de hacer economía, repercuten sobre la manera de operación de las instituciones públicas, por consiguiente, los objetivos iniciales y propuestos, en años anteriores, por la burocracia de alta jerarquía, pueden ser modificados en el transcurso del tiempo, teniendo repercusiones no tan alentadoras, a nivel interinstitucional y por consiguiente hacia las organizaciones de la EPS, que desde una perspectiva global, acarrearán problemas estructurales que muy difícilmente cambiarán de la noche a la mañana.

En tal sentido, en el primer capítulo de la presente investigación se abordará las perspectivas del concepto de desarrollo, el ajuste estructural, la reducción del Estado ecuatoriano en la economía y su desmantelamiento. En el segundo capítulo se presenta la corriente del Desarrollo Humano o a Escala Humana y la importancia del Estado en el pragmatismo de esta corriente de desarrollo. Además, profundizando el tema de la reinstitucionalización del Estado ecuatoriano en la economía, se expone sobre el Buen vivir o Sumak Kawsay como mandato constitucional que impulsa al sistema económico social y solidario, como propuesta incluyente para todos los sectores de la sociedad ecuatoriana, especialmente, para la economía popular y solidaria.

En relación al marco institucional para la EPS, el tercer capítulo aborda una visión de la organización burocrática de la EPS como operadores de las diferentes instituciones estatales y una visión sobre el manejo que le dan a los recursos -humanos, materiales y financieros- para el sector de dicha economía. Además, se expone los conflictos de interés entre las instituciones y los intereses clarificados en la elaboración de las reglas formales, como, por ejemplo, el Código Orgánico Monetario y Financiero. Finalmente, en el cuarto capítulo, se expone la perspectiva de las organizaciones de la EPS y se analiza cómo cambian las instituciones formales e informales en el tiempo, visualizando los problemas estructurales que afrontan las organizaciones de este sector.

Metodología del trabajo

El estudio sobre el desempeño de las instituciones públicas de la Economía Popular y Solidaria en el Ecuador, es un tema de importancia para la economía nacional. La perspectiva de que las organizaciones de dicha economía son promovidas a través del su nuevo marco jurídico e institucional, producto de una reinstitucionalización estatal, es la analizada y cuestionada en el cuerpo de la presente investigación. En tal sentido, se planteó las siguientes preguntas y objetivos de estudio, con el fin de esclarecer si el Ecuador es realmente un país que a través de su nuevo aparataje institucional para la EPS promueve el desarrollo de las organizaciones de esta otra forma de hacer economía.

Pregunta General

- ¿Cómo responde el Estado ecuatoriano a través de su marco jurídico e institucional de la Economía Popular y Solidaria al desarrollo de las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria?

Preguntas Específicas

- ¿Cómo el marco jurídico, Constitución 2008 y Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidaria, asume conceptos y visiones de economía social y solidaria, popular y solidaria ligadas a la realidad del país?
- ¿Cómo se relacionan las instituciones públicas de la EPS para promover a las organizaciones de esta economía?
- ¿Tienen las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria la educación necesaria para comprender y apropiarse de las políticas públicas que las instituciones públicas de la EPS dictaminan?

Objetivo General

- Analizar si el Estado ecuatoriano a través de su marco jurídico e institucional vinculado a la Economía Popular y Solidaria promueve el desarrollo de las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria en el Ecuador.

Objetivos Específicos

- Analizar si el marco jurídico, Constitución 2008 y Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidaria, asume conceptos y visiones de economía social y solidaria, popular y solidaria que responden a la realidad del país.
- Determinar cómo se relacionan las instituciones públicas de la EPS para promover a las organizaciones de esta economía.
- Diagnosticar si las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria tienen la educación necesaria para comprender y apropiarse de las políticas públicas que las instituciones públicas de la EPS dictaminan.

Una vez formuladas las preguntas y los objetivos de investigación, las características metodológicas de la presente investigación están basadas, en primer lugar, en un tipo de investigación exploratoria, en el sentido de indagar conceptos, definiciones y perspectivas en relación al desarrollo, a la importancia de las instituciones en la economía, a la economía social y solidaria y a la burocracia – funcionarios públicos como operadores de las instituciones públicas. Y, en segundo lugar, en un método de investigación descriptivo con un análisis explicativo para la comprensión de: los cambios políticos e institucionales en la economía ecuatoriana, la operación de las instituciones públicas de la EPS (análisis cuantitativo de los recursos y el número de funcionarios) y el comportamiento histórico de las instituciones informales de las organizaciones de la EPS.

Las fuentes de información para la consistencia y argumentación de la investigación se basaron en: fuentes primarias (Constitución del Ecuador 2008; Plan Nacional para el Buen Vivir; LOEPS y su Reglamento; Códigos Orgánicos; estadísticas publicadas en las instituciones públicas de la EPS e instituciones públicas ligadas a la EPS.) y, fuentes secundarias (documentación teórica - académica en relación al contenido de la investigación).

Finalmente, se procedió a investigar y contrastar la información teórica, empírica y legal para el análisis global y particular del tema desarrollado en el presente documento.

Fundamentación teórica

Perspectivas del concepto de Desarrollo

Las diferentes nociones del concepto de desarrollo propuestas por las escuelas de pensamiento económico, ortodoxas y heterodoxas, han influenciado en la manera de aplicación del concepto en las múltiples sociedades. El Ecuador se ha alineado a la visión ortodoxa del desarrollo y ha puesto en práctica este concepto bajo los lineamientos del neoliberalismo. Para ello, la desinstitucionalización del Estado ecuatoriano ha sido clave para la instrumentación del concepto de desarrollo. Del Estado Regulador hacia el mito de la autorregulación del mercado que, además de generar desigualdad, pobreza y ser ecológicamente insostenible a nivel mundial, ha puesto en duda al mismo concepto de desarrollo. En el siguiente apartado se abordará las perspectivas del concepto de desarrollo, el ajuste estructural, la reducción del Estado ecuatoriano en la economía y su desmantelamiento.

Crisis del desarrollo

Perspectivas del concepto de desarrollo

Una de las problemáticas estudiadas en el mundo contemporáneo, es el entendimiento del concepto de desarrollo y sus repercusiones en la vida económica y social de las poblaciones a nivel mundial. Varias son las escuelas de pensamiento económico que influenciaron en la construcción de este concepto y es particularmente la Economía del Desarrollo y la Teoría de la Modernización, periodo de la post – guerra hasta finales de los años sesenta, las que dominaban la escena en materia de conceptualización y las políticas del desarrollo en las diversas ciencias sociales (Schuldt, 1995: 29).

Estos dos enfoques atribuían el “subdesarrollo” a factores causales internos a nuestras sociedades y su análisis para asegurar el desarrollo era tener incrementos sustanciales de productividad y elevadas tasas de crecimiento económico (Schuldt, 1995: 30). En este sentido, el concepto de desarrollo estaba muy ligado a la perspectiva de la economía ortodoxa; es decir, a la visión de crecimiento económico, lo cual implicaba, el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB). Sin embargo, el crecimiento del PIB, no es sinónimo de desarrollo, ya que en el cálculo del PIB, como bien lo manifiesta Schuldt (1995: 30 - 32) no se consideran algunos aspectos importantes, tales como: la no estimación de los medios de bienestar que no pasan por el mercado o que no se le pueden imputar un precio¹; la no consideración de externalidades negativas, producto del consumo de recursos no renovables que repercuten al medio ambiente; la no atención en la despersonalización de las relaciones humanas, llámese ambiente social; la doble contabilidad de bienestar²; la no incorporación del valor de ocio, cuando es claro que es un elemento sustantivo de bienestar y finalmente, bajo la visión economicista del desarrollo se

¹ Comprende: el caso de las labores caseras, del autoconsumo campesino, del trueque y la reciprocidad, etc. (Schuldt, 1995: 30).

² Mientras se contabiliza el consumo de cigarrillos, también se lo hace de los gastos para investigación y de las personas tratadas en los hospitales para curar enfermedades como el cáncer. Gastos que (supuestamente) contribuyen al bienestar y al PIB (Schuldt, 1995: 31).

considera positivo “sin discriminación, todos los procesos donde ocurren transacciones de mercado, sin importar si éstas son productivas, improductivas o destructivas” (Max – Neef, 1986) (Schuldt, 1995: 32).

En la década de los setenta, al concepto ortodoxo del desarrollo se le incorporó la variable de la distribución del ingreso nacional con la finalidad de medir la desigualdad en la distribución. El argumento se basó en que ciertas economías crecían aceleradamente, pero sus resultados estaban distribuidos de una manera desigual. A partir de esos años, las discusiones y debates en torno a la distribución y su relación con el crecimiento se profundizaron, llegando así a considerar que la política de desarrollo, además de fomentar el crecimiento económico, pasa a ser una política de distribución de los ingresos (Schuldt, 1995: 32 - 33).

Seguramente, la ortodoxia neoliberal maduró la idea de crecer primero y después distribuir, ya que no tiene sentido para aquella escuela de pensamiento el distribuir pobreza. Por otro lado, la economía heterodoxa manifestó que debe existir una relación inversa, es decir, distribuir primero y después crecer, o una combinación de ambas. Además, reveló que la relación entre crecimiento económico y condiciones de vida no eran tan sencillas como lo presentaba la escuela de pensamiento ortodoxo, ya que al centrar la lógica del progreso y del desarrollo en la producción y en las mercancías, trataba a las personas como objetos o medio del progreso económico más que como sujetos socioeconómicos³ o beneficiarios y adjudicatarios de él, es decir, como fines en sí (Schuldt, 1995: 33 - 34).

Este tipo de perspectiva, para Jürgen Schuldt (1995: 34) “deriva, en parte, de la propia deformación profesional innata al economista y, por otra, al fetichismo de la mercancía⁴ dominante en nuestras sociedades capitalistas”. En este sentido, la economía es más que cifras y gráficos, es un proceso político y social donde intervienen diversos sujetos socioeconómicos.

Es claro que el crecimiento es preferible al estancamiento y que este constituye la base para disponer de recursos necesarios con el objetivo de alcanzar una mejor calidad de vida, pero el disponer de ingresos adicionales no garantiza que estos se transformen en desarrollo humano. En ocasiones ciertos tipos de crecimiento obstaculizan el desarrollo y agudizan o expanden problemas comunes que aquejan tanto a los países del Norte, como a los del Sur: pobreza y hambre, desigual distribución del ingreso, sida, terrorismo, narcotráfico, individualismo, polución y destrucción del medio ambiente, irrespeto a los derechos humanos, guerras fratricidas y corrupción.

³ Coraggio hace una diferenciación entre “**agentes** (actúan según hábitos y costumbres pautados de acuerdo con su función en el campo sin un posible cuestionamiento), **actores** (operan dentro de las pautas establecidas, pero tienen y utilizan un margen de libertad, como el libreto teatral que el actor debe seguir) y **sujetos** (accionan como actores con conciencia crítica de la existencia de estructuras institucionales diversas, además, incluyen entre sus acciones posibles, la participación en la transformación de tales estructuras)” (Coraggio, 2011: 350).

⁴ El fetichismo de la mercancía estriba en que proyecta ante los hombres el carácter social del trabajo de éstos como si fuese un carácter material de los propios productos de su trabajo, un don natural social de estos objetos y como si, por lo tanto, la relación social que media entre los productores y el trabajo colectivo de la sociedad fuese una relación social establecida entre los mismos objetos, al margen de sus productores, es decir, no existen relaciones directamente sociales de las personas en sus trabajos, sino relaciones materiales entre personas y relaciones sociales entre cosas (Marx, 1976: 37 – 38).

Ajuste estructural y crisis del desarrollo

El concepto de desarrollo, como se lo manifestó en el apartado anterior, tiene una estrecha relación con la definición de crecimiento económico y son los países del Sur los que, bajo la influencia e imposición del pensamiento económico ortodoxo, reprodujeron procesos industriales de los países del Norte, que, por cierto, eran ajenos a nuestras realidades. El fin, era obtener un desarrollo económico, siempre visto desde la aceleración de la tasa anual de crecimiento del PIB (SENPLADES, 2007 – 2010: 15).

Una de las propuestas de desarrollo cristalizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se refirió a la estrategia para la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). Esta estrategia, señala, que la industrialización proporciona los bienes manufacturados que cualquier país en proceso de desarrollo no podía obtener en el exterior debido a su limitada capacidad de importación (UN - ECLA 1970) (SENPLADES, 2007 – 2010: 15).

Esta propuesta de desarrollo se cristalizó más por la intervención del Estado, que generó un ambiente productivo para el desarrollo del capitalismo mediante la consolidación de instituciones, políticas de industrialización y reforma agraria, infraestructura y modernización, que por empresarios innovadores y aptos para la competencia de mercado. La participación estatal, por ende, procuró promover políticas de industrialización en los países del Sur teniendo en cuenta que la industrialización sería el medio principal para captar una parte del fruto del proceso técnico y elevar progresivamente el nivel de vida de las poblaciones (Prebisch, 1996) (SENPLADES, 2007 – 2010: 15 - 16).

Es en la década de los ochenta y los noventa cuando el desarrollo entra en crisis, debido a la implementación de los programas de ajuste estructural⁵ y a la fuerte influencia del Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) en la discusión sobre el desarrollo y su subordinación ante los programas y políticas de estabilización y ajuste estructural. Esta tendencia marca la decadencia y el fracaso de los modelos anteriores relacionados con el desarrollo e incluso se podría pensar que tal tendencia habría sido una suerte de contrarrevolución neoclásica frente a la teoría del desarrollo, ya que en la década de los ochenta se argumentó que los excesos de la intervención del Estado serían peores que las deficiencias de los mercados, por lo cual, habría que reducir al Estado y liberalizar la economía (SENPLADES, 2007 – 2010: 16).

Estas visiones de quién debería prevalecer en la economía, sea el Estado o el mercado, condujeron en primer lugar, a que las propuestas de política de la CEPAL caigan en desuso en toda América Latina e incluso en el Ecuador, y, en segundo lugar, a dar una salida ideológica, por medio de la emergencia del neoliberalismo, a la crisis del capitalismo.

⁵ Tenían como objetivo “gestionar la crisis” del capitalismo mundial, iniciada con el recalentamiento de la economía norteamericana, al finalizar la guerra de Vietnam y con el incremento de los precios internacionales del petróleo en 1973, establecido por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (SENPLADES, 2007 – 2010: 16).

El neoliberalismo, argumentando que el Estado debería ser reducido a su mínima expresión para entregar la solución de los grandes problemas al mercado, se sintetizó en un conciso acuerdo denominado el Consenso de Washington⁶ (CW). Dicho acuerdo fue asumido por economistas ortodoxos del Norte y del Sur, por el BM, el FMI y la Organización Mundial del Comercio (OMC) como la senda hacia el desarrollo. Los programas del CW alinearon a la idea del crecimiento económico que tiene relación con la tesis neoclásica de distribuir la riqueza nacional, siempre y cuando, antes, ésta sea producida, pasando a un segundo momento en que el mercado haría el resto. (SENPLADES, 2007 – 2010: 17).

Como bien lo sintetiza Larrea (2009: 6) la concepción economicista de desarrollo manifestada en los programas de ajuste estructural se basó en la noción de goteo, que plantea:

Si los sectores “viables” son potenciados y favorecidos, el bienestar de estos sectores “derramará” hacia los excluidos de los beneficios del sistema. De ahí que el objetivo sea apoyar al sector viable de la economía. Aquellos grupos “inviables” deberán o bien recibir “asistencia” del Estado o bien recibir “capacitación” para entrar en la “modernidad” y en el grupo de los sectores “viables”.

La estabilización y el ajuste estructural como lo afirma Acosta (2012: 199) eran mecanismos que apuntaban a transformar las economías subdesarrolladas en función de las demandas del capital transnacional. Sus líneas de acción fueron la re-primarización de las economías periféricas, consolidando el modelo primario – exportador y desarmando los intentos por una industrialización relativamente autónoma, y el aseguramiento de los mercados, posición de los países centrales, para el posicionamiento de sus productos, con el fin de sacar tajada a la creciente oferta de los productos agrícolas y minerales a precios bajos provenientes de los países empobrecidos.

Esta nueva fase de gestión de la crisis del capitalismo agravó las brechas en el ingreso per cápita entre las poblaciones más pobres y las más ricas del mundo. Algunos países como: México, Brasil, Argentina, Turquía, Indonesia, Corea, Malasia, Filipinas, Tailandia, Bolivia y Ecuador fueron afectados por la senda del desarrollo propuesta por el neoliberalismo que sin duda alguna se desarrolló desde el puro análisis económico y bajo la noción de reducir el tamaño del Estado en la economía (SENPLADES, 2007 – 2010: 17). En efecto, para el neoliberalismo, solamente, el mercado permitirá una salida a la crisis, ya que sin la presencia del Estado se llegará a una asignación eficiente de los recursos económicos, eliminando así la ineficiencia y corrupción burocrática que restringe las libertades y el fructuoso intercambio social.

⁶ El Consenso de Washington (que surgió de una conferencia realizada por el Institute for International Economy, en esa ciudad, en 1989) puede resumirse en los siguientes puntos: disciplina fiscal, expresada como un déficit presupuestario lo suficientemente reducido como para no tener que financiarlo recurriendo al impuesto inflación; prioridad del gasto público en áreas capaces de generar altos rendimientos económicos y de mejorar la distribución del ingreso (atención primaria de salud, educación básica e infraestructura); reforma tributaria mediante la ampliación de su base y el recorte de tasas impositivas marginales; liberalización financiera para lograr tasas de interés determinadas por el mercado; tipos de cambio único, y competitivos para lograr el crecimiento acelerado de las exportaciones; liberalización del comercio mediante la sustitución de restricciones cuantitativas por aranceles que deberían reducirse progresivamente hasta alcanzar niveles mínimos uniformes de entre el 10% y el 20%; inversión extranjera directa, alentada por la supresión de barreras a la entrada de empresas foráneas; privatización de las empresas estatales; desreglamentación para facilitar la participación de nuevas empresas y ampliar la competencia, y garantía de los derechos de propiedad a bajo costo, para hacerlos accesibles a todos los sectores sociales, incluso el informal (Williamson 1998) (SENPLADES, 2007 – 2010: 17).

Las políticas estabilizadoras y de ajustes estructural a partir del Consenso de Washington han sido resultado más de la imposición de los organismos internacionales, que del análisis teórico y de la convicción política de las mayorías en las sociedades afectadas (SENPLADES, 2007 – 2010: 18).

El desarrollo y neoliberalismo

Ajuste estructural y reducción del Estado ecuatoriano en la economía

La senda del neoliberalismo de los años ochenta y noventa eclipsaron el concepto de desarrollo subordinándole a políticas de ajuste y estabilización institucionalizadas en el Consenso de Washington. Ciertos organismos internacionales como el BM, FMI, etc. intentaron persuadir a los gobiernos del Tercer Mundo a emprender cambios estructurales de importancia. Estos cambios apuntaban a disminuir el Estado reduciendo drásticamente el gasto gubernamental, privatizando empresas estatales, eliminando los subsidios y el proteccionismo y liberalizando los mercados, así como supliendo las estrategias de desarrollo orientadas hacia adentro por las orientadas hacia el exterior (Kay, 1993: 35).

Ecuador en esta senda neoliberal fue participe del esquema en que las capacidades de regulación, redistribución y planificación del Estado fueron ampliamente desmanteladas para dar paso, supuestamente, a la apertura y liberalización del mercado, llegando así a la más profunda crisis económica (1998 – 1999) de la historia que, por cierto, fue causante de la expulsión masiva de trabajadores nacionales hacia mercados laborales del primer mundo (SENPLADES, 2007 – 2010: 19 - 20).

Si bien el esquema de las políticas del Consenso de Washington alteraron la agenda de política económica del país, profundizando los problemas de desigualdad y exclusión contruidos por las sociedades capitalistas⁷, existe por otra parte, una regularidad y continuidad en la “matriz de poder social”(Offre 1988) que plantea que los tradicionales grupos de poder económico a pesar de su discurso anti-estatista y sus disputas por el control del Estado, mantienen amplios márgenes de influencia en la determinación de un conjunto de políticas públicas favorables a sus intereses particulares (SENPLADES, 2007 – 2010: 20).

Tal realidad profundizó la ilegitimidad del sistema político y deterioró la institucionalidad estatal que más que brindar un servicio al interés colectivo, funcionó como una máquina de transferencia de recursos públicos hacia élites privadas y poderosos grupos económicos y financieros con nexos estables, regulares e institucionalizados a ciertas entidades claves del Estado. Se trata entonces, como lo plantea Ramírez Gallegos (2000) de acuerdos “oligárquicos-mafiosos” con altos niveles de

⁷ En las sociedades capitalistas se construyen dos formas de pertenencia jerarquizada: el sistema de desigualdad en el que lo que está abajo, lo considerado lo inferior, está dentro del sistema, por ejemplo, las trabajadoras domésticas, los trabajadores de una empresa, etc., y el sistema de exclusión en el que lo que está abajo, desaparece, no existe, se les niega a estos seres parte de su humanidad (citado en Larrea, De Sousa Santos 2006: 54).

organicidad que han ocasionado que el Estado y la población en general asuman los costos provocados por el neoliberalismo (SENPLADES, 2007 - 2010: 31).

Parece inexplicable que los programas de cambio estructural, ejecutados por los neoclásicos y neoliberales, que supuestamente promueven la reducción estatal en relación al mercado se sirvan del propio Estado para que las clases dominantes sean las únicas beneficiarias de los escasos frutos del crecimiento económico. Es claro que el poder económico de las élites ha sido la base para su altísimo nivel de influencia política sobre las instituciones públicas (SENPLADES, 2007 - 2010: 31).

Como bien lo manifiesta Kay (1993: 35) es paradójico que mientras los programas de cambio estructural proclaman la drástica restricción del papel del Estado, su aplicación exitosa requiere de una intervención del Estado aún mayor con la finalidad de llevar adelante las reformas y sofocar cualquier protesta social que estas pudieran provocar.

Los neoclásicos, los neoliberales y organismos internacionales se han convertido en una especie de estructuralistas, argumenta Kay (1993: 35): los “estructuralistas neoliberales” van en dirección opuesta a los primeros estructuralistas latinoamericanos. En tal sentido, los neoliberales son “estructuralistas perversos” porque partiendo de su discurso anti-estatista son los primeros en servirse de él para reestructurar las lógicas económicas y políticas en favor de sus intereses, además de culpar a los estructuralistas “originales” o “progresistas” y a los economistas del desarrollo en general, de los problemas del desarrollo del Tercer Mundo.

De esta manera la economía ecuatoriana en el contexto neoliberal tiene menos relación con el desarrollo y más con el fracaso del crecimiento que están ligadas a las políticas de estabilización macroeconómica promovidas por organizaciones internacionales (SENPLADES, 2007 - 2010: 35). En efecto, los postulados del Consenso de Washington más que apuntalar una nueva alternativa al desarrollo, donde la supremacía del ser humano se ubique por sobre el capital, ha privilegiado al capital financiero especulativo, con su argumento falaz: los mercados se regulan a sí mismos, se comportan de forma racional y los agentes económicos toman decisiones en función de la información perfecta que está disponible para todos.

La re-primarización de la economía, la escasa inversión productiva y el énfasis en la protección del capital financiero han sido consecuencia del ajuste estructural impuesto por la coalición de fuerzas políticas y económicas externas y de una élite nacional carente de un proyecto propio más allá de seguir acumulando y defendiendo posiciones de privilegio (SENPLADES, 2007 - 2010: 39 - 45).

Desmantelamiento del Estado desde el propio Estado

El proceso de reforma estructural se profundizó en Ecuador en los años noventa, particularmente a partir del tema de la modernización del Estado que abrió puertas para la conformación del Consejo Nacional de Modernización (CONAM) y su proyecto de Asistencia Técnica para la Modernización del Estado (MOSTA⁸) y la expedición de la Ley de Modernización del Estado⁹.

El MOSTA “surge a raíz de las recomendaciones que organismos de crédito y la cooperación multilateral efectuaron al Estado ecuatoriano” con el fin de modernizar la estructura institucional en función de los condicionamientos de los nuevos paradigmas de desarrollo económico (Ramírez, 2000: 6). En efecto, este procedimiento “sería el planificador y supervisor de un proyecto de reforma institucional cuyo objetivo principal fue convertir la gestión del Estado en una misión destinada a satisfacer con eficacia, economía y calidad las demandas de la sociedad” y sus líneas de acción fueron: el incremento de la productividad en la gestión pública sentando bases para que el Estado pueda satisfacer las demandas de la sociedad y la definición de nuevos conceptos sobre el rol del Estado ligadas a una “reorganización administrativa, cambios jurídicos, actualización de métodos operativos, optimización del manejo de recursos y de la información en entidades del sector público y del gobierno central” (Ramírez, 2000: 6).

Como lo presenta Ramírez (2000: 6) las áreas de acción en el Ecuador a partir de los objetivos del MOSTA fueron:

- a) Reforma institucional: reestructuración del Ministerio de Finanzas sobre todo en modernización de las aduanas y reforma tributaria; b) Gestión Financiera: montar sistemas integrados de gestión para optimizar los sistemas financieros y presupuestarios del sector público y desarrollar un sistema informático enlazado con las áreas estatales no financieras; c) Fortalecimiento institucional: dotar de solidez administrativa y estructura interna a las principales instituciones públicas Contraloría General del Estado, Secretaría General de Planificación y Secretaría General de Desarrollo Administrativo; y d) Políticas de Estado: el proyecto propone un lineamiento técnico acerca del nuevo rol del Estado en el Ecuador y plantea mecanismos de descentralización y desconcentración.

Esta agenda, como lo argumenta Ramírez (2000: 6) “está atravesada por niveles de reforma básicamente “técnico-administrativos” en detrimento de objetivos de orden más estrictamente políticos”. Su apropiado análisis está basado en el esquema de reforma del Estado en América Latina de Bresser Pereira que plantea cuatro campos de intervención al respecto:

- a) El papel regulador del Estado: el mayor o menor grado de intervención del Estado en el funcionamiento del mercado; b) el aumento de la gobernabilidad: capacidad política de gobierno para intermediar intereses y garantizar su legitimidad; c) la delimitación del tamaño del Estado: privatización,

⁸ Sus siglas en Ingles: Modernization of State Technical Assistance.

⁹ La sustentación de la Ley de modernización plantea aspectos como: la descentralización, la desburocratización y la racionalización administrativa, además de la privatización y la transferencia de los servicios públicos a la iniciativa privada (Maya, 1996: 17).

“publicitación” y terciarización¹⁰; d) la recuperación de la “governancia” o capacidad financiera y administrativa de implementar las decisiones políticas - superación de la crisis fiscal y de las formas burocráticas de administrar el Estado. Los dos primeros niveles apuntan a variables de economía y política mientras que los últimos aluden a problemas de conformación burocrática y de apuntalamiento de las finanzas públicas (citado en Ramírez, Bresser 1998: 2).

En este contexto, el CONAM – MOSTA ha afianzado la concepción de la reforma del Estado desde dos ópticas singulares: cambiar el modelo del Estado dotándole de “una racionalidad muy ligada a la gestión empresarial (eficiencia, optimización de recursos, incorporación de los componentes de la ‘calidad total’ e incorporación de tecnología de punta en la administración pública)” e impregnando a las burocracias públicas la idea de progreso tecnicista (funcionalidad instrumental) (Ramírez, 2000: 6). Este despliegue realizado por tal proyecto hacia el cambio estatal tiene como fundamento el “mantenimiento de la austeridad en el gasto público para evitar el déficit fiscal, enemigo público de las políticas neoliberales”. La re - estructuración del Estado parece más una idea de política económica (controlar desequilibrios fiscales) que una variable de control político que dé lugar a formas democráticas de concebir y operar el Estado (Ramírez, 2000: 6).

Una característica oportuna de manifestar, hace referencia a la composición profesional de los funcionarios del MOSTA que influenciaron en la supuesta modernización estatal. Los empleados del MOSTA evidencian un alto nivel de formación académica, en áreas de economía, administración pública y otras carreras más técnicas además de un régimen salarial altamente superior al resto del sector público (Ramírez, 2000: 6).

En lo referente a la construcción de los lineamientos y los soportes operativos del proceso, los funcionarios lo ejecutaban al interior de grupos restringidos que se aislaban del mundo político y remitían sus intereses y argumentaciones propias de su experiencia (Ramírez, 2000: 9). La influencia del entorno político en la construcción del soporte argumentativo de las reformas fue casi nula, por lo cual, “los actores reformistas contaron con altos niveles de autonomía con respecto a los actores políticos domésticos” (Ramírez, 2000: 9). Cabe recalcar que la incidencia de los organismos internacionales en la toma de decisiones para la puesta en marcha de las transformaciones diseñadas es abrumadora. “Su aporte e incidencia han tenido un rol capital en la instalación de la mecánica reformista” (Ramírez, 2000: 9). Como bien lo afirma Robert Cox este proceso es calificado como la “internacionalización del Estado” debido a la centralización global de las influencias sobre las políticas económicas, financieras y sociales de los estados nacionales. Los Estados se vuelven controlables por la economía global y son presionados a tergiversar este control externo por un vocabulario de globalización, interdependencia y competitividad (citado en Ramírez, Cox 1994: 46).

Los funcionarios del MOSTA, haciendo alusión a sus conocimientos puramente técnicos, manifiestan que los políticos proceden por fuera de la racionalidad que confiere la experiencia científica en determinado campo del saber, ellos actúan por intereses y están contaminados por valores poco neutrales, por el contrario, los técnicos profesan formas calculadas, positivas y pragmáticas de

¹⁰ Se entiende a la privatización como un proceso de transformar una empresa estatal en privada; Publicitación como la transformación de una organización estatal en una de derecho privado, pero pública no estatal; y terciarización como el proceso de transferir al sector privado servicios auxiliares o de apoyo (Bresser,1998: 526).

resolución de tareas concretas (Ramírez, 2000: 7). Esta idea explica el diagnóstico tecnocrático del sector público estatal, haciendo alusión a que este sector es “una simple agencia de cabildeo y repartición corporativista de prebendas sectoriales y locales”, por lo cual, es necesario desmontar al Estado. La vía elegida es una estrategia de modernización asentada en privatizaciones que posibiliten el ingreso de capitales extranjeros y la constitución de mercados eficientes de bienes y servicios. “El borramiento de la burocracia pública emerge como un paso firme hacia la inserción del país en los modos de desarrollo mercado – céntricos dominantes en el nivel global” (Ramírez, 2000: 7).

La senda de la modernización neoliberal más que convertir al Estado en una institución eficaz y eficiente que resuelva los problemas sociales, económicos y políticos del país, ahondó, no solo los problemas nacionales sino también los problemas estructurales dentro del mismo Estado. La modernización neoliberal señala que solamente el mercado puede permitir una salida a la crisis, alcanzando un desarrollo incluyente y equitativo; ya que sin la presencia del Estado se llegaría a una reasignación eficiente de los recursos económicos y se eliminaría la corrupción burocrática (Maya, 1996: 17).

Los programas y políticas de modernización, como lo manifiesta Maya (1996: 17) “de ninguna manera han significado que la economía haya entrado en una fase de eficiencia y menos de modernización”; por el contrario, “el proceso modernizador no fue capaz de racionalizar el gasto público, peor propiciar acciones efectivas para alcanzar una asignación más eficiente de recursos”. Más bien, esta versión de modernización en lo referente a la administración pública “sirvió para consolidar el poder de determinados grupos privados y provocar cambios drásticos en la distribución del ingreso al interior del sector público, agudizando de esta forma la dualidad económica y social”.

A manera de ejemplo ilustrativo¹¹, el proceso de desburocratización, no llegó con la misma intensidad a los diferentes niveles jerarquizados de la burocracia. Por lo tanto, las cúpulas directivas entre el periodo de 1992 a 1995 tuvieron un crecimiento del 6,4% al 8.5% del total de la burocracia, por otro lado, el personal administrativo, de servicios y jornaleros se mantuvo en alrededor del 67% en todo el periodo y los técnicos y profesionales en el mismo periodo de análisis tienen una disminución del 27% al 25% correspondientemente (Maya, 1996: 20). De igual manera, la modernización en las remuneraciones tuvo mayor impacto en las burocracias altas que en las burocracias medias y bajas. Como lo plantea Maya (1996: 28) la modernización remunerativa en términos reales, se lo puede analizar de la siguiente manera:

Los ingresos de las cúpulas burocráticas significaron en 1996, 7,1 veces los ingresos de 1992 (aumento del 63, 1%), ritmo marcadamente superior a los aumentos de las remuneraciones del resto de funcionarios que lo hicieron de la siguiente manera: profesionales (1,6 veces respecto de 1992, 12,5%); técnicos (1,2 veces; 3,5%); personal de servicios y jornales (1,1 veces; 2,3%).

Este proceso de desburocratización, a nombre de la modernización, sin duda alguna profundizó las diferencias sociales dentro del Estado, haciendo que se consolide el poder en pequeños grupos de

¹¹ Véase Maya, Milton (1996) Reducir el Estado: ¿para qué y para quién? *Revista Ecuador Debate*, 39, (17 - 34).

élites burocráticas y en pequeños grupos de políticos improvisados. La pugna de poderes al interior del Estado llevó a que éste se desinstitucionalice y pase a ser funcional al modelo de crecimiento económico ortodoxo que sin vacilación alguna favorece la concentración del ingreso en beneficio de los políticos y cúpulas burocráticas (Maya, 1996: 32).

La supuesta modernización, conducida por los “estructuralistas neoliberales” ha llevado al desmantelamiento y al hundimiento total del Estado ecuatoriano. Las luchas internas creadas por las instituciones económicas y políticas extractivas¹² conducen, y en particular, condujeron al Estado ecuatoriano, a la concentración de la riqueza y el poder en manos de una reducida élite (Acemoglu y Robinson, 2012: 119).

Por otro lado, el Estado ecuatoriano fue desmantelado no solo por organismos internacionales, sino también por funcionarios técnicos del mismo Estado que sacaron tajada política y económica de las operaciones que éste efectuaba. El país se sumergió en un círculo vicioso¹³ donde los únicos beneficiarios fueron las élites nacionales que bajo la supervisión y apoyo de una élite internacional controlaron el poder y el beneficio que el Estado generaba.

En suma, el Estado ecuatoriano fue desmantelado a partir de la aplicación del enfoque ortodoxo del desarrollo promovido por organismos internacionales que, sin duda alguna, originaron una perspectiva muy economicista del desarrollo (crecimiento económico). El desmantelamiento y la subordinación del concepto de desarrollo ante los programas y políticas de estabilización y ajuste estructural, promovida por el neoliberalismo para que el Estado sea reducido en la economía, se manifestó a partir de la década de los ochenta. Los programas de modernización del Estado, propuestos por los “estructuralistas neoliberales” o “estructuralistas perversos” de ninguna manera significaron que la economía haya entrado en una fase de eficiencia y modernización, por el contrario, estos programas promovieron que el país entre en un círculo vicioso donde los únicos beneficiarios fueron las élites nacionales respaldadas por élites internacionales. Para ello, el Estado ecuatoriano fue desinstitucionalizado y la economía ecuatoriana tuvo menos relación con el desarrollo y más con el fracaso del crecimiento económico.

El sinnúmero de recetas para alcanzar el supuesto desarrollo o crecimiento económico, sigue siendo una versión cuantitativa y simplificada que nos está llevando a una crisis global de múltiples dimensiones y que, para el caso ecuatoriano, sigue girando en el modelo de acumulación primario-exportador que se fue fraguando con la conquista y colonización europea y que, en esencia, es violenta con la naturaleza y muy sumisa al mercado mundial, una de las principales causas explicativas de nuestro subdesarrollo.

¹² Existe una fuerte sinergia entre instituciones económicas y políticas extractivas. Las instituciones políticas extractivas concentran el poder en manos de una élite reducida y fijan pocos límites al ejercicio de su poder. Las instituciones económicas extractivas a menudo están estructuradas por esta élite para extraer recursos del resto de la sociedad. Por lo tanto, las instituciones económicas extractivas acompañan de forma natural a las instituciones políticas extractivas (Acemoglu y Robinson, 2012: 103).

¹³ El círculo vicioso se basa en la recreación de instituciones políticas extractivas que conducen a instituciones económicas extractivas que enriquecen a unos cuantos a costa de la mayoría. Quienes se benefician de las instituciones extractivas no están interesados en cambiar el sistema, por el contrario, lo defienden (Acemoglu y Robinson, 2012: 403).

Visión Heterodoxa del Desarrollo

El desarrollo desde la visión heterodoxa considera al ser humano como sujeto y fin de ese desarrollo. Desde ese punto de vista, el Ecuador, a partir de la aprobación de la Constitución de 2008 y de los cambios políticos realizados, se ha alineado a esa nueva visión más humanista, donde la economía debe estar al servicio de la vida y no la vida al servicio de la economía. En el siguiente apartado se abordará la corriente del Desarrollo Humano o a Escala Humana, la importancia del Estado en el pragmatismo del Desarrollo Humano, la reinstitucionalización del Estado y el desafío de abordar la economía y el desarrollo centrado en el ser humano y su armonía con la naturaleza. El Buen Vivir o Sumak Kawsay como mandato constitucional que impulsa el sistema económico social y solidario, como propuesta incluyente para todos los sectores de la sociedad ecuatoriana, especialmente, para la economía popular y solidaria, pero no como sujeto pasivo, sino como protagonista en este proceso de cambio, en el cual el Estado recupera su protagonismo en la economía nacional y en la construcción de un verdadero poder social y ciudadano.

Redefinición de las estrategias reales de desarrollo

Corriente del Desarrollo Humano o a Escala Humana

El concepto de desarrollo desde la perspectiva de la economía heterodoxa¹⁴ rompe el paradigma lineal del crecimiento económico, del progreso, de la modernización y del desarrollo, y centra su atención en el desarrollo de una economía más humanista y menos mecanicista. Los aportes más significativos de este nuevo paradigma corresponden a Manfred Max - Neef y Amartya Sen. Estos dos autores inducen a que el concepto de desarrollo sea analizado desde una perspectiva diferente a la tradicional; es decir, el ser humano como centro del análisis y el fin del desarrollo.

Desde esta perspectiva, el cuestionamiento de Max – Neef et al (1986) a la visión productivista de una sociedad, en la cual la vida se pone al servicio de los artefactos en vez de los artefactos al servicio de la vida, y en donde la pregunta por la calidad de vida queda recubierta por la obsesión de incrementar la productividad de los medios, ha llevado a estos autores a construir un nuevo paradigma del desarrollo, menos mecanicista y más humano. Este nuevo enfoque exige un importante desafío teórico, a saber: entender y desentrañar la dialéctica entre necesidades, satisfactores y bienes económicos con el fin de pensar en nuevas formas de organización económica en que los bienes potencien los satisfactores para vivir las necesidades de una manera coherente, sana y plena (citado en Schuldt, Max - Neef 1986: 5 - 35).

¹⁴ La mayoría de estos economistas tienen una visión bastante más amplia en la medida en que muchos de estos pensadores provienen de o han aterrizado en la sociología, filosofía, historia, etc. (Schuldt, 1995: 38).

De esta manera, se propone un **Desarrollo a Escala Humana**, cuyo postulado básico da cuenta que “el desarrollo se refiere a las personas y no a los objetos”¹⁵ (Max - Neef et al., 2003: [párr.1]). Además, parte esencial de dicho planteamiento, consiste, por un lado, en lograr una transformación de la persona-objeto en persona-sujeto del desarrollo y por otro lado, en construir a más de un indicador de crecimiento cuantitativo (PIB), un indicador de crecimiento cualitativo de las personas que vendría dado por la calidad de vida de ellas, y que dependería de las posibilidades que tengan las personas de satisfacer las necesidades humanas fundamentales (Max - Neef et al., 2003; Schuldt, 1995).

En este contexto, los autores han desarrollado una **teoría de las necesidades fundamentales** que contrapone al manejo convencional que los economistas hacen al concepto de necesidades (considerado como preferencias) y complementan su análisis con la incorporación de los satisfactores de aquellas (Schuldt, 1995: 40).

Las necesidades humanas, vista desde la ortodoxia, son infinitas, relativas (dependen de la cultura) y varían permanentemente. Estos autores cuestionan el saber ortodoxo, señalando, como lo manifiesta Jürgen Schuldt (1995: 40) “que estas concepciones se basan en un error conceptual al confundirlas con los satisfactores de las necesidades que se dan a través de bienes y servicios”.

En este sentido, para Max - Neef (2003: [párr.7]) “las necesidades humanas deben entenderse como un sistema en el que ellas se interrelacionan e interactúan. Simultaneidades, complementariedades y compensaciones son características propias del proceso de satisfacción de las necesidades”. Estas se ordenan en base a dos tipos de categorías: las existenciales (Ser, Tener, Hacer y Estar) y las axiológicas (de Subsistencia, Protección, Afecto, Entendimiento, Participación, Ocio, Creación, Identidad y Libertad) (Ver cuadro 1). De acuerdo a esta perspectiva, se podría manifestar que las necesidades¹⁶ son pocas, delimitadas y clasificables y que son las mismas en todas las culturas y en todos los periodos históricos (Max - Neef et al., 2003; Schuldt, 1995). Lo que cambia a través del tiempo y de las culturas es la manera o los medios utilizados para satisfacer las necesidades. Es decir, como lo asevera Max - Neef (2003; [párr.13]) “Cada sistema económico, social y político adopta diferentes estilos para la satisfacción de las mismas necesidades humanas fundamentales. En cada sistema éstas se satisfacen (o no) a través de la generación (o no generación) de diferentes tipos de satisfactores”.

De manera que, el satisfactor es el modo o forma como se expresa una necesidad, mientras que los bienes y servicios son los medios que potencian a los satisfactores para que éstos contribuyan a la realización de las necesidades humanas. Los satisfactores pueden estar conformados por, estructuras políticas, formas de organización, prácticas sociales, valores y normas, comportamientos y actitudes, etc. (Schuldt, 1995: 43). En definitiva, “los satisfactores son lo histórico de las necesidades y los bienes económicos su materialización” (citado en Schuldt, Max - Neef 1986: 37).

¹⁵ Al igual que el postulado que manifiesta Amartya Sen, “el desarrollo se refiere a las personas y no a los objetos” (Schuldt, 1995: 40).

¹⁶ “Las necesidades no sólo son el reflejo de carencia, sino que también potencian a las personas: ‘en la medida en que las necesidades comprometen, motivan y movilizan a las personas, son también potencialidad y, más aún, pueden llegar a ser recursos’” (citado en Schuldt, Max-Neef 1986: 36).

Cuadro No. 1 Matriz de Necesidades y Satisfactores

Necesidades axiológicas	Necesidades existenciales			
	Ser	Tener	Hacer	Estar
Subsistencia	1. Salud física, salud mental, equilibrio, solidaridad, humor, adaptabilidad.	2. Alimentación, abrigo, trabajo.	3. Alimentar, procrear, descansar, trabajar.	4. Entorno vital, entorno social.
Protección	5. Cuidado, autonomía, adaptabilidad, equilibrio, solidaridad.	6. Sistemas de seguros, ahorro, seguridad social, sistemas de salud, derechos humanos, trabajo, regulaciones.	7. Cooperar, prevenir, planificar, educar, curar, defender.	8. Contorno vital, contorno social, morada.
Afecto	9. Autoestima, respeto, solidaridad, tolerancia, generosidad, pasión, receptividad, voluntad, sensualidad, humor.	10. Amistades, parejas, familia, animales domésticos, plantas, jardines.	11. Hacer el amor, acariciar, expresar emociones, compartir, cuidar, cultivar, apreciar.	12. Privacidad, intimidad, hogar, espacios de encuentro.
Entendimiento	13. Conciencia crítica, receptividad, curiosidad, asombro, disciplina, intuición, racionalidad.	14. Literatura, maestros, políticas educacionales, método, políticas comunicacionales	15. Investigar, estudiar, experimentar, educar, analizar, inventar, interpretar.	16. Ámbitos de interacción formativa, escuelas, universidades, academias, familia, comunidades, agrupaciones.
Participación	17. Adaptabilidad, receptividad, convicción, solidaridad, disposición, entrega, respeto, pasión, humor.	18. Derechos, responsabilidades, obligaciones, atribuciones, trabajo.	19. Afiliarse, cooperar, proponer, compartir, discrepar, acatar, dialogar, acordar, opinar.	20. Ámbitos de interacción participativa, partidos, Iglesias, asociaciones, comunidades, vecindades, familias.
Ocio	21. Curiosidad, receptividad, imaginación, despreocupación, humor, tranquilidad, sensualidad.	22. Juegos, espectáculos, fiestas, calma.	23. Divagar, abstraerse, soñar, añorar, fantasear, evocar, relajarse, divertirse, jugar.	24. Privacidad, intimidad, espacios de encuentro, tiempo libre, ambientes, paisajes.
Creación	25. Pasión, voluntad, intuición, imaginación, audacia, autonomía, inventiva, curiosidad, racionalidad.	26. Habilidades, destrezas, método, trabajo.	27. Trabajar, inventar, construir, idear, componer, diseñar, interpretar.	28. Ámbitos de producción y retroalimentación, talleres, agrupaciones, audiencias, espacios de expresión, libertad temporal
Identidad	29. Pertenencia, coherencia, diferenciación, autoestima, asertividad.	30. Símbolos, hábitos, costumbres, grupos de referencias, sexualidad, valores, normas, lenguajes, memoria histórica, trabajo.	31. Comprometerse, integrarse, confrontarse, definirse, conocerse, reconocerse, actualizarse, crecer.	32. Socio ritmos, entornos cotidianos, ámbitos de pertenencias, etapas madurativas.
Libertad	33. Autonomía, autoestima, voluntad, pasión, asertividad, apertura, determinación, audacia, rebeldía, tolerancia.	34. Igualdad de derechos	35. Discrepar, optar, diferenciarse, arriesgar, conocerse, asumirse, desobedecer, meditar.	36. Plasticidad, espacio-temporal.

Fuente: Schuldt, Max - Neef et al. 1986: 42

Elaboración: Milton Maya

A manera de ejemplo, se entiende a la “alimentación” y el “abrigo” no como necesidades, sino como satisfactores de la necesidad esencial de subsistencia. De igual manera, la “investigación”, la “educación”, el “analizar” son satisfactores de la necesidad de entendimiento. Notoriamente, un satisfactor puede asistir a varias necesidades, y viceversa, una necesidad puede requerir de varios satisfactores (Schuldt, 1995: 41).

Un punto a resaltar es que los satisfactores no solo mejoran la calidad de vida, sino que, por el contrario, pueden llevar a deteriorar el bienestar, limitándolo o desvirtuándolo. Por tal razón, los satisfactores se clasifican de la siguiente manera: a) Violadores o destructores: aquellos que satisfacen

una necesidad imposibilitando la satisfacción de otra; b) Pseudo - satisfactores: aparentan satisfacer ciertas necesidades (modas – identidad; explotación de recursos naturales – subsistema, etc.); c) Inhibidores: aquellos que por el modo en el que satisfacen una necesidad, por lo general sobresatisfacen, dificultan la necesidad de satisfacer otras necesidades; d) Singulares: satisfactores que satisfacen una sola necesidad; e) Sinérgicos: son aquellos que al satisfacer una necesidad determinada, contribuyen a la satisfacción simultánea de otras necesidades (Max - Neef et al., 2003; Schuldt, 1995).

En tal sentido, los satisfactores correspondientes a las cuatro primeras categorías son impuestas, inducidas, institucionalizadas e impulsadas tradicionalmente desde arriba hacia abajo, siendo en alto grado exógenos a la sociedad civil. Por el contrario, los satisfactores sinérgicos, característicos por ser contrahegemónicos, devienen de procesos liberadores que son impulsados de abajo hacia arriba por la comunidad (citado en Schuldt, Max - Neef 1986: 45).

Los actores sociales, en este marco, son partícipes de diagnosticar, planificar y evaluar las carencias y oportunidades para contribuir al proceso de desarrollo. Por ende, ellos, de ser tradicionalmente objetos del desarrollo pasan a ser sujetos del desarrollo, recuperando e incorporando aspectos económicos, sociales y políticos en las formas en cómo se expresan las necesidades (citado en Schuldt, Max - Neef 1986: 49 - 36).

Por lo tanto, el Desarrollo a Escala Humana:

No excluye metas convencionales, como el crecimiento económico para que todas las personas puedan tener un acceso digno a bienes y servicios. Sin embargo, la diferencia respecto de los estilos dominantes radica en concentrar las metas del desarrollo en el proceso mismo del desarrollo [...] o sea, que la realización de las necesidades no sea la meta sino el motor del desarrollo mismo. Ello se logra en la medida en que la estrategia de desarrollo sea capaz de estimular permanentemente la generación de satisfactores sinérgicos (citado en Schuldt, Max - Neef 1989: 51).

Una segunda perspectiva, complementaria con la de Max - Neef, deriva de los aportes de Amartya Sen. Este enfoque también contraponen la perspectiva ortodoxa del desarrollo, que define al desarrollo económico como la expansión de la disponibilidad de bienes y servicios de un país. Aunque los bienes y servicios son valiosos, no lo son por sí mismos, ya que su valor radica en lo que pueden hacer por la gente, o más bien, lo que la gente puede hacer con ellos. De tal manera, Sen manifiesta que el desarrollo económico no consiste en el aumento de la oferta de bienes y servicios, por el contrario, al desarrollo económico se le debe concebir como la expansión de las capacidades de la gente (Sen, 1983: 1116).

En esta perspectiva, el nuevo paradigma analiza al ser humano en su rol dual, es decir, ya no solo como medio primario de toda producción, sino como agente beneficiario y adjudicatario del proceso. Este planteamiento, al momento de una evaluación del desarrollo o proposición de medidas de políticas, evita que se confundan los medios (producción y prosperidad material) y los fines (ser humano), ya que es notorio que a menudo se olvida que la vida de las personas es la prioridad uno del desarrollo (Schuldt, 1995: 50).

Amartya Sen, promoviendo una nueva senda al concepto de desarrollo, elabora un conjunto de nociones no convencionales para consolidar una perspectiva más humanista del desarrollo. La persona humana es el punto de partida para el análisis, por lo cual, el profesor Sen establece una cadena de conceptos que se condicionan mutuamente, aunque no necesariamente uno lleva al siguiente (Schuldt, 1995: 51). Así, la cadena puede resumirse en el siguiente esquema:

Dotaciones – Derechos – Capacidades – Realizaciones – Calidad de vida.

Esta cadena de conceptos inicia con las dotaciones que, en efecto, es conceptualizada como un conjunto de propiedades iniciales con que cuenta una persona, tales como: la fuerza de trabajo, tierras, herramientas, dinero, etc. Estas dotaciones de partida, el individuo puede convertirlas en derechos de uso¹⁷ o dominio o conjuntos de canastas de mercancías sobre las que tiene comando, de tal manera que esos derechos de uso están amparados, sea legalmente (asegurados por el Estado) o sea socialmente (mecanismos de reciprocidad entre familias, sistemas de distribución al interior de la familia, subsidios, donaciones, etc.) (Schuldt, 1995: 52). En tal sentido, Sen manifiesta (1983: 1118) que “el enfoque de los derechos relaciona el dominio real sobre bienes y servicios de una persona o familia con las reglas de los mismos en ese sistema y la posición real de la persona o familia en el sistema”.

Un tercer y cuarto concepto clave para Sen trata sobre las capacidades y las realizaciones que oportunamente Schuldt (1995: 54) lo sintetiza de la siguiente manera:

Las realizaciones están referidas a las diferentes condiciones de vida que son (o pueden ser) alcanzadas por las personas, mientras que las capacidades hacen alusión a nuestras habilidades y potencialidades para alcanzar dichas condiciones de vida. De manera que las realizaciones son logros, mientras que las capacidades son las habilidades para lograr algo y, más específicamente, son las oportunidades efectivas que posee la persona respecto al tipo de vida que se puede llevar.

¹⁷ Tal conversión se puede realizar por el autoconsumo de la familia, por un intercambio de dotaciones iniciales de la naturaleza (producción) y/o con otras personas a través del comercio. Realizado esto el individuo tiene derechos sobre un subconjunto de canastas de mercancías sobre las que puede usar o consumir (Schuldt, 1995: 52).

Con sustento en esta cadena de conceptos, a la vida humana se la percibe como un conjunto de haceres y seres que configuran las realizaciones, donde se relaciona la evaluación de la calidad de vida con el logro de la capacidad de funcionar o realizar algo. Claramente, con la elaboración de este esquema de conceptos se rechaza la visión manifestante que la posesión de bienes y servicios sirve como criterio para definir el nivel de vida (concepto de corte ortodoxo) o calidad de vida (concepto que incluye a las capacidades) de las personas, ya que las posibilidades de transformación de bienes y servicios (a partir de los derechos) a realizaciones varían de persona a persona, según sus capacidades. De manera que a la persona se la concibe como un ente activo, dinámico y con un potencial propio, más que como un ente pasivo que solo consume o recibe, como en las versiones económicas ortodoxas (Schuldt, 1995: 54 - 55).

La calidad de vida, para Sen, se concibe en términos de actividades que se valoran en sí mismas y en la capacidad de alcanzar esas actividades. Por consiguiente, el éxito de la vida humana se observaría en términos del logro de las actividades humanas necesarias o realizaciones. Si la vida se concibe como un conjunto de haceres y seres (realizaciones) que es valorado por sí mismo, la determinación de la calidad de vida se da mediante la evaluación de estas realizaciones (Schuldt, 1995: 54 - 55). Estos postulados contribuyen a la apertura de varias perspectivas de gran valor para el tema, por un lado, se considera el hecho que las personas valoran la habilidad de realizar ciertas cosas y, por otro lado, el de alcanzar ciertos tipos de logros, tales como: escapar a la morbilidad y la mortalidad, estar bien alimentado, realizar movimientos usuales, lograr el autorespeto, tomar parte de la vida en comunidad y aparecer en público sin vergüenza. En efecto, este enfoque enfatiza el ser y hacer, más que el tener, de la persona humana, por ende, estas nuevas perspectivas conceptuales posibilitan nuevas vías para concebir y alentar el desarrollo, visto desde la promoción de las capacidades, las realizaciones y los derechos de la persona humana (Schuldt, 1995: 58 - 59).

En suma, el desarrollo debe tener como eje central y fin último a la persona humana. Su centro de análisis debe ubicarse en las necesidades humanas y su relación con los satisfactores y las mercancías, considerando al mismo tiempo las capacidades, los derechos y las realizaciones. En tal sentido, el desarrollo debe ser concebido como la expansión de las capacidades y realizaciones (Sen) o de los satisfactores sinérgicos para satisfacer las necesidades humanas fundamentales de las personas (Max-Neef), donde dicha concepción pondere a la persona y grupos humanos, no sólo como fines del desarrollo, sino como sujetos cuya participación aliente a la búsqueda de formas más humanas de vida (Schuldt, 1995: 63 - 64 - 65).

Importancia del Estado en el pragmatismo del Desarrollo Humano

El debate sobre la importancia del Estado o del mercado en la economía, bajo las escuelas de pensamiento ortodoxo - neoliberal y heterodoxo - estructuralista, sin duda alguna, influenció el manejo que ciertas sociedades hicieron al concepto de desarrollo. Oportunamente se explicó cómo la escuela de pensamiento neoliberal desmanteló al Estado y subordinó al concepto de desarrollo hacia los programas de ajuste estructural, por lo cual, es pertinente, en este apartado, hacer una lectura sobre la importancia del Estado en la implementación de las estrategias reales de desarrollo.

En el enfoque del pensamiento estructuralista, el Estado desempeña el papel clave en el desarrollo, ya que este ente regulador lleva a cabo la planificación e intervención en la economía, con el fin de superar fallas del mercado, tomar en cuenta los factores externos, proveer bienes públicos, vencer la falta o la insuficiencia de participación del sector privado, etc. (Kay, 1993: 37). En tal sentido, el Estado, visto por los estructuralistas, como progresista y racional, es importante en la economía, porque puede solucionar problemas de interés nacional, tales como: la pobreza, la exclusión social, la mala distribución y redistribución de la renta, etc. Dichos problemas no son fruto de comportamientos aislados, por el contrario, tales acontecimientos son producto de enfoques economicistas del desarrollo. Por lo cual, el aparato Estatal junto con la sociedad son los responsables de repensar las estrategias de desarrollo, proponiendo y haciendo prevalecer, las estrategias de desarrollo orientadas hacia adentro por las orientadas hacia afuera; visión de desarrollo que se asemeja a la planteada por economistas del desarrollo humano.

Es importante recalcar que, si bien los estructuralistas manifestaron una participación activa del Estado contra el mercado, los neoestructuralistas tienen un punto de vista más realista sobre rol del Estado, ya que son partidarios de lograr un balance justo entre el mercado y la intervención estatal; es decir, lo que buscan es encontrar una interacción entre el Estado y el mercado con el objetivo de estimular una relación positiva y dinámica entre ellos (Kay, 1993: 37 - 38).

En este sentido, es importante cuestionarse, ¿qué se entiende por Estado? Una de las varias concepciones sobre el Estado¹⁸ planteada por Guillermo O'Donnell (1984: 200) manifiesta que al Estado se lo entiende como “el componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorialmente delimitada”. Donde, por dominación (o poder) se entiende “la capacidad, actual y potencial, de imponer regularmente la voluntad sobre otros, incluso pero no necesariamente, contra su resistencia”, y lo político, se entiende “como una parte analítica del fenómeno más general de dominación: aquella que se halla respaldada por la marcada supremacía en el control de los medios de coerción física en un territorio excluyentemente delimitado”. Por lo tanto, el “Estado resulta equivalente al plano de lo específicamente político, y éste, a su vez, es un aspecto del fenómeno más amplio de la dominación social”.

De modo que, si se pretende pragmatizar un modelo de desarrollo más humanista en la sociedad, el Estado juega un rol importante en la adecuación institucional para dicho propósito, es decir, cambios políticos¹⁹ que se pueden efectuar para una transformación en las concepciones de desarrollo. Téngase en cuenta que el desarrollo (económico, humano) es en última instancia, luchas de poder: el poder de la nación es el último y decisivo interés, a cuyo servicio ha de ponerse la política económica (Abellán, 1991: 85).

Franklin Ramírez (2000: 2) en relación al proceso de cambio político plantea dos propuestas: la primera, asociada a un enfoque “estructural” donde las transformaciones a nivel de régimen político

¹⁸ Para una exposición amplia sobre las diferentes visiones conceptuales del Estado, véase Skocpol, Theda (1989) El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual. *Zona Abierta*, 50, (71 - 122).

¹⁹ Se entiende por cambio político aquellas transformaciones que tienen lugar en el nivel institucional de la política, tales como: marcos constitucionales, sistemas políticos, electores, incluso políticas públicas, es decir, lo que usualmente se denomina “régimen” político (Ramírez, 2000: 20)

serían consecuencia de variaciones en las esferas económicas y sociales que reconfiguran las reglas del procedimiento político; visión contextualista que supone que la vida política es derivación de fuerzas exógenas, y la segunda, hace referencia en las decisiones, negociaciones, cálculos y estrategias que los sujetos y “actores políticos construyen para dar paso a una institucionalidad diversa que posibilita un nuevo marco de gobierno”. Esta segunda proposición, sin duda, “adopta una perspectiva eminentemente política y se centra en la movilidad estratégica de los actores políticos que disciernen y calculan sus decisiones según sus intereses”.

En el cambio político, las unidades analíticas son "los individuos, las organizaciones que los representan, las estructuras e instituciones políticas que regulan el juego interactivo y otorgan el filtro de posibilidades de acción", además se considera también “el campo de los consumos simbólicos y significativos que proveen de sentido a las elecciones y compromiso”, en definitiva, los satisfactores (Ramírez, 2000: 3 - 4). La conexión entre estos niveles permite explicar las modalidades de cómo cambian las estructuras políticas, dando forma a la vez, a nuevas identidades y estrategias, producto de las redefiniciones en el nivel institucional (Ramírez, 2000: 4).

En tal sentido, la visión del Estado, ligado a la perspectiva política del cambio político, como reconfigurador de la estructura política, instituciones, normas, reglas de comportamiento, roles, etc., puede pragmatizar, mediante la política económica, estrategias reales de desarrollo. El Estado, “como actores y como estructuras institucionales y autónomas configuradoras de la sociedad” (citado en Ramírez, Skocpok 1989: 82), debe transformarse en potenciador y estimulador de procesos emanados desde abajo hacia arriba, con el fin de aumentar los niveles de autodependencia local, regional y nacional (citado en Schuldt, Max - Neef 1986: 46).

En definitiva, no hay cambio en el modelo de desarrollo sino se transforman las bases institucionales y los principios de acción del Estado (SENPLADES, 2009: 31). El cambio político, recuperando las facultades del Estado, promueve que el ente estatal sea el motor que impulse el desarrollo en la economía. De esta manera, se podría manifestar que “poner la casa en orden” es una adecuada imagen para entender los componentes del cambio institucional del Estado (SENPLADES, 2009: 41).

Reinstitucionalización Estatal

Ecuador: de una economía tradicional a una economía más humanista

En la senda neoliberal, la economía de libre mercado, como lo manifiesta Stiglitz (1988: 13) pareció no satisfacer ciertas necesidades sociales básicas. Los fallos de mercado²⁰ fueron argumento para que el Estado intervenga en la economía, recuperando sus espacios de gestión perdidos en años neoliberales y proyectándose como un actor importante en la economía (Acosta, 2012: 63).

²⁰ Se denominan fallos de mercado a: fallo de la competencia; bienes públicos; externalidades; mercados incompletos; fallos de información; el paro, la inflación y el desequilibrio. Véase Stiglitz, Joseph (1988) La economía del sector público. Barcelona: Antoni Boch.

En este sentido, el Estado empieza a jugar un rol importante en la reestructuración de las relaciones de poder. Los conflictos por la escasez de recursos, rentas y poder se traducen en conflictos por las reglas del juego, es decir, instituciones económicas (Acemoglu y Robinson, 2012: 109), y como bien lo manifiesta Douglas North (1993: 13) “las instituciones son las reglas de juego de una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana”.

La reestructuración institucional fomentada por el Estado tiene como fin alcanzar un modelo de desarrollo económico diferente al tradicional. Modelo que reestructura el viejo esquema de un Estado servil a los tradicionales grupos de poder económico, por un Estado al servicio de la ciudadanía. El cambio de instituciones políticas y económicas extractivas a instituciones políticas y económicas inclusivas²¹ promueven reglas de juego más equitativas en la sociedad, perspectiva que Ecuador adoptó en el 2008 tras la aprobación de la Constitución política de Montecristi.

El cambio institucional dado en el país, y específicamente el cambio en las reglas formales²², ha propiciado que en el Ecuador se planteen estrategias de desarrollo más humanistas, donde el fin de toda actividad económica es el bienestar del ser humano, es decir, el ser humano como sujeto y fin del proceso de desarrollo. En tal sentido, la economía social acompaña oportunamente a este enfoque, ya que, para esta perspectiva económica, el ser humano es el centro de la actividad económica, por lo tanto, la economía debe estar al servicio de la vida y no la vida en función de la economía (Larrea, 2009: 9).

La economía social revierte la lógica perversa del capitalismo, para el cual la acumulación de capital constituye el motor de la vida, y plantea la generación de una economía plural en donde las lógicas de acumulación del capital y del poder estén subordinadas a la lógica de la reproducción ampliada de la vida (Larrea, 2009: 9). Además, el trabajo es una noción central de este postulado, ya que se trata de promover iniciativas económicas de la población desde la perspectiva del trabajo y no desde la perspectiva del empleo, motivo por el cual se garantiza que la riqueza quede directamente en manos de los trabajadores (Citado en Larrea, Coraggio 2007: 68). También, la economía social establece que los modelos económicos son el resultado de relaciones sociales concretas y que la economía tiene un sentido político ya que es el producto de los conflictos y luchas sociales. De tal manera que la distribución y usos de los recursos de una sociedad se convierte en un tema político (citado en Larrea, Karl, 2007: 19).

Al recoger el carácter esencialmente político y social de los procesos económicos, la economía social remarca las interrelaciones entre economía y sociedad, abarcando formas que tradicionalmente la economía de mercado no las consideraba. Esta perspectiva, sin duda alguna promueve la construcción

²¹ Las instituciones económicas inclusivas se forman sobre bases establecidas por instituciones políticas inclusivas. Éstas reparten ampliamente el poder en la sociedad y distribuyen la renta de una manera más igualitaria (Acemoglu y Robinson, 2012: 105 - 363).

²² Las reglas formales son aquellas que se encuentran plasmadas en documentos escritos, tales como: reglas políticas (y judiciales), reglas económicas, y contratos. La jerarquía de las reglas formales, desde constituciones, estatutos y leyes hasta disposiciones especiales, y finalmente a contratos individuales, define limitaciones que pueden fluctuar de reglas generales a especificaciones particulares (North, 1993: 66 - 67).

de una sociedad democrática y pluralista que abarca tres planos articulados entre sí: el socio-económico para asegurar la igualdad; el político que permite cambios en las estructuras de poder; y socio-cultural, encaminado al reconocimiento de la diferencia y a abrir las posibilidades para un aprendizaje entre culturas (Díaz Polanco, 2005: 61 - 63) (Larrea, 2009; SENPLADES, 2011).

Ecuador y el sistema económico social y solidario

Toda Constitución sintetiza un momento histórico. En toda Constitución se cristalizan procesos sociales acumulados, además de plasmar una determinada forma de entender la vida. Una Constitución, sin embargo, no hace a una sociedad, por el contrario, es la sociedad la que elabora la Constitución y adopta como una hoja de ruta a seguir. En este marco, la Constitución del año 2008, redactada en Montecristi y aprobada mayoritariamente por el pueblo ecuatoriano, se proyecta como un instrumento clave para provocar cambios estructurales. Con esta Constitución se supera la visión reduccionista del desarrollo en función del crecimiento económico, el mercado deja de ser el motor del desarrollo tal como lo establecía la Constitución de 1998; mientras que los derechos de la naturaleza y la participación ciudadana pasan a ser elementos centrales del Buen Vivir o Sumak Kawsay, como alternativa al desarrollo (Acosta, 2012: 374).

De esta manera, la Constitución de Montecristi cambia la visión mercadocéntrica de un sistema económico social de mercado por un sistema económico social y solidario²³, devolviéndole al Estado su papel regulador de la economía y poniendo fin al predominio absoluto del libre mercado como el único (e ineficaz) garante del desarrollo social (Ojeda, 2013: 264). La visión neoestructuralista se ve plasmada en la nueva Carta Magna y manifiesta que el ser humano es el sujeto y fin del desarrollo, alcanzando así, el Buen Vivir.

La nueva Constitución ha logrado alcanzar nuevos horizontes epistemológicos con el planteamiento del Buen Vivir o Sumak Kawsay. Este nuevo marco de referencia conceptual sobre el Buen Vivir, asume una concepción andina fundamentada en la colectividad; el “nosotros” se antepone al “yo” de occidente. En tal sentido, la comunidad se convierte en el sustento y en la base de la reproducción de ese sujeto colectivo que cada uno de nosotros “somos”, manifestando a la vez, que el ser humano es el sujeto fundamental en la construcción de dicha concepción.

Por otro lado, cabe recalcar que tres son las corrientes de pensamiento que conceptualizan al Buen Vivir. La primera se relaciona a la **corriente indigenista**, que manifiesta que el Sumak Kawsay es una “alternativa al desarrollo”, porque parte del rechazo al modernismo como marco cultural de referencia y el desarrollo es un elemento de referencia del modernismo. El concepto de desarrollo no existe en la cosmovisión andina, porque el Sumak Kawsay no puede ser una variante indígena del desarrollo, sino un concepto alternativo a este (Cubillo, Hidalgo y Domínguez, 2014: 29 - 50).

²³ Art. 283.- El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir (Constitución 2008).

Un segundo postulado hace referencia al **Socialismo del Siglo XXI**. Esta corriente da relevancia a la gestión política estatal del Buen Vivir y a los elementos relativos a la equidad social, dejando en un segundo plano las cuestiones ambientales, culturales e identitarias. Más que hablar de Buen Vivir, se habla del “Socialismo del Sumak Kawsay”, que va más allá de la corriente indigenista, que debe ser completada con aportaciones del pensamiento neo-marxista. Para esta corriente, el Buen Vivir es un modelo de desarrollo alternativo al neoliberalismo y al capitalismo, y busca revitalizar la opción moderna de desarrollo neomarxista (Cubillo et al, 2014: 29 - 50).

Finalmente, la **corriente posdesarrollista** se caracteriza por la relevancia que le da a la preservación de la naturaleza y a la construcción participativa del Buen Vivir con aportes procedentes de diferentes movimientos sociales. Esta corriente usa la expresión de Buen Vivir en vez de Sumak Kawsay, como una forma de apropiación de este concepto indígena, que hace suyo en su acepción básica y trata de llenarlo de significado por medio de un proceso participativo de reconstrucción de una utopía en el camino del post-desarrollo. Este proceso si bien desvirtúa la esencia indígena y ancestral del Buen Vivir, le da una mayor riqueza conceptual y lo hace aceptable para otros ciudadanos. Esta corriente también niega el desarrollo, como la indigenista, y no quiere otro desarrollo más, sino múltiples estrategias de futuro dadas por la propia visión de cada pueblo (Cubillo et al, 2014: 29 - 50).

De todas formas, el debate sobre la construcción de una nueva sociedad, partiendo de epistemologías diferentes, se enriquece enormemente. Ya no sólo se habla de enfoques economicistas como el crecimiento económico, el crecimiento del PIB, etc. Sino que se habla de relaciones, de amplias relaciones, entre los seres humanos, la naturaleza, la vida comunitaria, los ancestros, el pasado y el futuro (Larrea, 2009: 7 - 8). El Buen Vivir, como lo plantea Acosta, 2010; Dávalos, 2011 y Ramírez, 2011, es, entonces, un concepto que se apoya en los principios de equidad social y sustentabilidad ambiental y tiene como objeto convertirse en una alternativa andina frente a la noción de desarrollo de la civilización occidental (Cubillo et al, 2014: 29).

Un postulado importante de la Constitución, manifiesta que el Sumak Kawsay implica: mejorar la calidad de vida de la población, desarrollar sus capacidades y potencialidades, contar con un sistema económico que promueva la igualdad a través de la redistribución social y territorial de los beneficios del desarrollo, impulsar la participación ciudadana en todos los ámbitos de interés público, establecer una convivencia armónica con la naturaleza, garantizar la soberanía nacional, promover la integración latinoamericana, y proteger y promover la diversidad cultural (Art. 276) (Larrea, 2009: 9).

Como ya se lo manifestó anteriormente, la Carta Magna, en el sentido de diversidad, no solo se restringe al plano cultural, sino que también extiende dicha perspectiva al sistema económico del país. De esta manera la Constitución reconoce al sistema económico como social y solidario y manifiesta que dicho sistema estará integrado por “las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria y las demás que la Constitución determine” (Constitución 2008, Art. 283). En este sentido, la Constitución de Montecristi, además de dar importancia al Estado y al mercado en la economía, incorpora al sistema económico social y solidario, la economía popular y solidaria y su sector financiero, que en el neoliberalismo no eran tomados en cuenta como sujetos activos de la economía ecuatoriana.

En definitiva, la visión neoestructuralista del Estado ecuatoriano, en base a un cambio político, plasma visiones heterodoxas de desarrollo en la economía, reflejadas en los nuevos horizontes epistemológicos, el Buen Vivir o Sumak Kawsay, consolidado en la Constitución del 2008. La conceptualización de una economía sustantiva²⁴ en la economía nacional, sin duda alguna, rompe con el viejo esquema de economía social de mercado, predominante en la vieja Constitución de 1998, y proyecta al Ecuador como un país donde su sistema económico da prioridad al ser humano más que al capital, garantizando la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten en buen vivir (Art. 283). Es decir, que las lógicas de acumulación del capital y del poder se subordinen a la lógica de la reproducción ampliada de la vida (Coraggio, 2011: 334). Esto marca también rupturas con la gestión del Estado que había sido desmantelado para que sean las lógicas asistenciales y clientelares las que marquen las prioridades en la reproducción de la vida de la gente. La Constitución de Montecristi fortalece el Estado y recupera su rol en la planificación, la regulación, el control y los incentivos y la redistribución.

La Economía Popular y Solidaria en el Sistema Económico Social y Solidario

Institucionalización de la Economía Popular y Solidaria en la Constitución 2008

En el Ecuador de años neoliberales la economía popular y solidaria no era tomada en cuenta como un sector influyente para el desarrollo de la economía nacional. El “sistema de economía social de mercado” (Constitución 1998, art. 244 - 245) reconocía sólo a los sectores “público y privado” como promotores del progreso nacional. De manera que el sector de la economía popular y solidaria, además de ser identificado como un sector ancestral, comunitario, cooperativo, informal, microempresarial u otras denominaciones, fue invisibilizado y marginado de la economía nacional. (Corporación de Finanzas Populares y Solidarias Desarrollo [CONAFIPS], 2015: 20).

Con la aprobación de la Constitución del 2008, el sistema económico, según el artículo 283, es social y solidario y se integra por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, además, la Constitución manifiesta que la “economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la Ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios”. La formalización de la economía popular y solidaria (EPS) en la economía nacional, sin duda alguna, en interrelación con las otras formas de organización, afianza la construcción de “un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de un trabajo digno y estable” (Art. 276).

Otro aspecto importante que manifiesta la nueva Carta Magna, en referencia al sistema financiero (Art. 309), es que “el sistema financiero nacional se compone de los sectores privado, público, y del

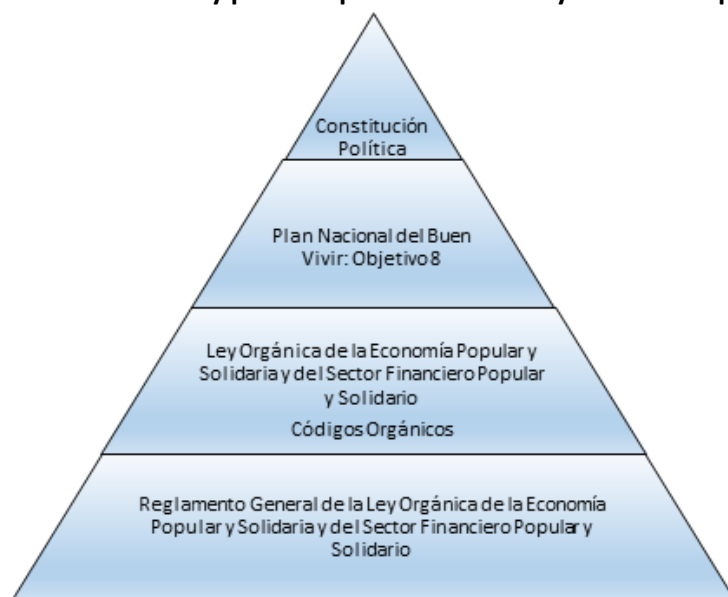
²⁴ Se entiende por economía sustantiva: “un proceso institucionalizado de interacción entre el hombre y la naturaleza que permite un abastecimiento regular en medios materiales para satisfacer las necesidades” (Caillé, 2009: 23). En José Luis Coraggio, *¿Qué es lo económico? Materiales para un debate necesario contra el fatalismo*. Argentina 2009.

popular y solidario que intermedia recursos del público”, estos sectores contarán “con normas y entidades de control específicas y diferenciadas que se encargarán de preservar su seguridad, estabilidad, transparencia y solidez”. En ese sentido, el sector financiero popular y solidario (SFPS), según el artículo 311, “se compondrá de cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, cajas de ahorro”. Es más, el Estado hará un tratamiento diferenciado y preferencial a “las iniciativas de servicios del sector financiero popular y solidario, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas” siempre y cuando “impulsen el desarrollo de la economía popular y solidaria”.

De esta manera, la nueva Constitución se convierte en una plataforma jurídica de mucha importancia para la fijación de los lineamientos relacionados al reconocimiento, fomento y fortalecimiento de la economía popular y solidaria y su sector financiero popular y solidario (Ver gráfico No. 1), los mismos que se ven reflejados, por ejemplo, en las políticas y lineamientos estratégicos del Plan Nacional Para el Buen Vivir (PNPBV) 2013 - 2017. Este plan contiene 12 objetivos nacionales que se interrelacionan mutuamente, los cuales reflejan el pensamiento que guía la acción del gobierno y establecen políticas necesarias para alcanzarlos (CONAFIPS, 2015: 28). De entre los objetivos interrelacionados, el octavo, “Consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible” y en particular el 8.9, “profundizar las relaciones del Estado con el sector popular y solidario” apuntalan, a manera de una regla formal, al fortalecimiento de la EPS.

De igual forma, existen instrumentos legales y acciones técnicas que asisten a la EPS como: el Código Orgánico Monetario y Financiero, que en su artículo 3, numeral 7, determina: “Profundizar el proceso de constitución de un sistema económico social y solidario, en el que los seres humanos son el fin de la política pública” y en su numeral 9 manifiesta: “Fomentar, promover y generar incentivos a favor de las entidades de la economía popular y solidaria”.

Gráfico No. 1 Plataforma Jurídica y políticas para la Economía y Finanzas Populares y Solidarias



Fuente: Constitución, 2008; SENPLADES, 2013.

Elaboración: Milton Maya.

En el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, en su artículo 4, literal b, se plantea como fin “Democratizar el acceso a los factores de producción, con especial énfasis en las micro, pequeñas y medianas empresas, así como de los actores de la economía popular y solidaria”. Además, en su artículo 5, se manifiesta que el Estado fomentará “el desarrollo productivo y la transformación de la matriz productiva, mediante la determinación de políticas y la definición e implementación de instrumentos e incentivos que permitan dejar atrás el patrón de especialización dependiente de productos de bajo valor agregado” y para la transformación de la matriz productiva, el Estado incentivará la inversión productiva, a través del fomento de:

a. La competitividad sistémica de la economía a través de la provisión de bienes públicos como la educación, salud, infraestructura y asegurando la provisión de los servicios básicos necesarios, para potenciar las vocaciones productivas de los territorios y el talento humano de las ecuatorianas y ecuatorianos. El Estado establecerá como objetivo nacional el alcance de una productividad adecuada de todos los actores de la economía, empresas, emprendimientos y gestores de la economía popular y solidaria, mediante el fortalecimiento de la institucionalidad y la eficiencia en el otorgamiento de servicios de las diferentes instituciones que tengan relación con la producción.

e. La implementación de una política comercial al servicio del desarrollo de todos los actores productivos del país, en particular: de los actores de la economía popular y solidaria y de la micro, pequeña y mediana empresa, y para garantizar la soberanía alimentaria y energética, las economías de escala y el comercio justo, así como su inserción estratégica en el mundo.

f. La profundización del acceso al financiamiento de todos los actores productivos, a través de adecuados incentivos y regulación al sistema financiero privado, público y popular y solidario, así como el impulso y desarrollo de la banca pública destinada al servicio del desarrollo productivo del país.

g. La mejora de la productividad de los actores de la economía popular y solidaria y de las micro, pequeñas y medianas empresas, para participar en el mercado interno, y, eventualmente, alcanzar economías de escala y niveles de calidad de producción que le permitan internacionalizar su oferta productiva.

A la economía popular y solidaria no se lo debería ver como un sector que opera únicamente en función de los miembros de cooperativas y asociaciones tradicionales, sino que esta forma de organización económica se presenta como una economía territorializada (Da ros, 2001: XII). En este sentido, el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, institucionaliza dicha idea, por ende, apuntala a la EPS desde el territorio. En su artículo 4, se establece que “dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales son fines de los gobiernos autónomos descentralizados”, literal g, “el desarrollo planificado participativamente para transformar la realidad y el impulso de la economía popular y solidaria con el propósito de erradicar la pobreza, distribuir equitativamente los recursos y la riqueza, y alcanzar el buen vivir”. De igual forma, en el artículo 64, se establece que son funciones del Gobierno autónomo descentralizado parroquial rural, “fomentar la inversión y el desarrollo económico especialmente de la economía popular y solidaria, en sectores como la agricultura, ganadería, artesanía y turismo, entre otros, en coordinación con los demás gobiernos

autónomos descentralizados” (literal g) y “articular a los sectores de la economía popular y solidaria a la provisión de bienes y servicios públicos” (literal h).

La elaboración y construcción de leyes, políticas y líneas estratégicas de acción pública, como las suscitadas en el Ecuador, responden a la lógica de políticas constituyentes²⁵ establecidas por el actual gobierno, con el fin de reformar la economía y reinstitucionalizar el Estado para el servicio de la ciudadanía. No está por demás mencionar que la elaboración de las políticas no resulta de un sofisticado cálculo tecnocrático o de una preferencia autocrática, sino, son el producto de la discusión y persuasión recíproca de muchos actores políticos, sociales y gubernamentales, que formulan, aceptan y ponen en práctica dentro del sistema económico. Por lo tanto, las políticas no son un tranquilo y neutro espacio jurídico o administrativo, sino, son una arena política en la que convergen, luchan y conciertan las fuerzas políticas (Aguilar, 1992: 28 - 31).

Marco jurídico e institucional de la Economía Popular y Solidaria

Sobre la base jurídica constitucional, y tras la voluntad política para seguir consolidando el sistema económico social y solidario, en mayo del 2011 se expide la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario (LOEPS), y en febrero del 2012 se consigna el reglamento general de dicha Ley.

Según el artículo 1 de la LOEPS, se entiende por economía popular y solidaria:

A la forma de organización económica, donde sus integrantes, individual o colectivamente, organizan y desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios, para satisfacer necesidades y generar ingresos, basadas en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, privilegiando al trabajo y al ser humano como sujeto y fin de su actividad, orientada al buen vivir, en armonía con la naturaleza, por sobre la apropiación, el lucro y la acumulación de capital.

Respecto al ámbito (Art. 2), se rigen a la Ley “todas las personas naturales y jurídicas, y demás formas de organización que, de acuerdo a la Constitución, conforman la economía popular y solidaria y el sector financiero popular y solidario”; y “las instituciones públicas encargadas de la rectoría, regulación, control, fortalecimiento, promoción y acompañamiento”. Además, se señala que la Ley no se aplicará a “las formas gremiales, profesionales, laborales, culturales, deportivas, religiosas, entre otras, cuyo objeto social principal no sea la realización de actividades económicas de producción de bienes o prestación de servicios”.

²⁵ Se entiende como “políticas constituyentes” aquellas que tiene que ver con modificaciones del régimen político y/o administrativo, pues, tales políticas amplían o disminuyen la jurisdicción gubernamental, alteran en mayor o menor grado el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, restringen o aumentan las opciones de acción privada o pública (Aguilar, 1992: 34).

La Ley tiene como objeto (Art. 3): reconocer, fomentar y fortalecer la EPS y el SFPS en su ejercicio y relación con los otros sectores de la economía; potenciar las prácticas de la EPS; establecer un marco jurídico común para la EPS y el SFPS; instituir un régimen de derechos, obligaciones y beneficios para las personas y organizaciones sujetas a la Ley y finalmente establecer la institucionalidad pública que ejercerá la rectoría, regulación, control, acompañamiento y financiamiento. Asimismo, los principios que persigue la LOEPS (Art. 4) son: la búsqueda del buen vivir y el bien común; la prelación del trabajo sobre el capital y los intereses colectivos sobre los individuales; el comercio justo y consumo ético y responsable; la equidad de género y el respeto a la identidad cultural; la responsabilidad social y ambiental, la solidaridad y la rendición de cuentas; y la distribución equitativa y solidaria de excedentes.

Las formas de organizaciones que conforman la EPS según el artículo 8 son: las organizaciones de los sectores comunitarios, asociativos y cooperativistas, así como también las unidades económicas populares, que, generalmente, tienen por objeto la producción, comercialización, distribución y consumo de bienes o servicios lícitos y socialmente necesarios, en forma solidaria y auto gestionada, bajo los principios de la Ley.

Gráfico No. 2 Organizaciones de la Economía Popular y Solidaria



Fuente: LOEPS, 2011.

Elaboración: Milton Maya.

En relación al SFPS (Art. 78 - 102), las organizaciones conformantes son: cooperativas de ahorro y crédito cajas centrales, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, y cajas de ahorro. Además, el Fondo de Liquidez²⁶ y el Seguro de depósitos²⁷ son mecanismos de seguridad financiera para dichas organizaciones.

Gráfico No. 3 Organizaciones del Sistema Financiero Popular y Solidario



Fuente: LOEPS, 2011.

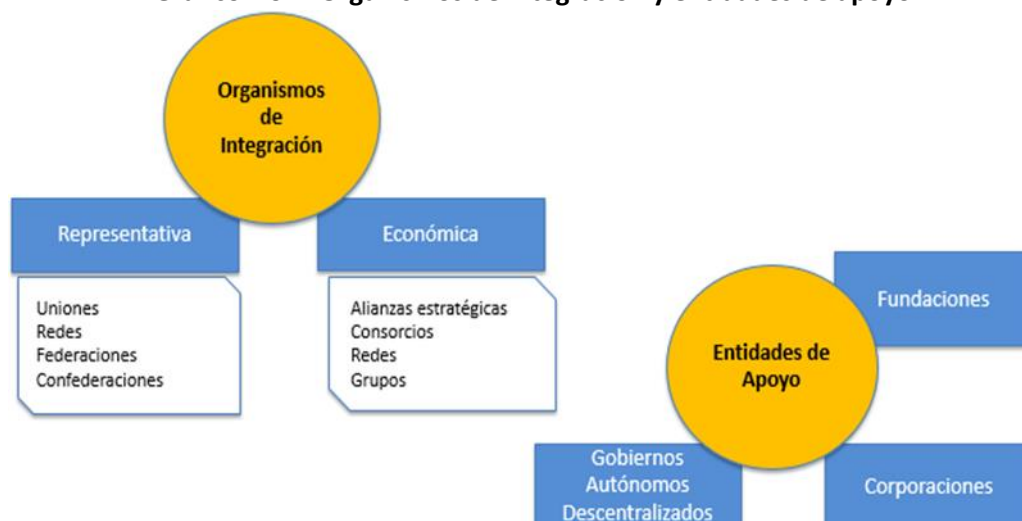
Elaboración: Milton Maya.

Según el artículo 121, podrán constituir organismos de integración representativa (uniones, redes, federaciones, confederaciones) o económica (alianzas estratégicas, consorcios, redes, grupos) con carácter local, provincial, regional o nacional. Así mismo, son consideradas como entidades de apoyo (Art. 127) los Gobiernos Autónomos Descentralizados; y, las fundaciones y corporaciones civiles que tengan como fin promover, asesorar, capacitar y asistir técnicamente a las personas y organizaciones amparadas en la LOEPS.

²⁶ El fondo de liquidez tiene por objeto conceder créditos de liquidez, de liquidez contingente y para cubrir deficiencias en la cámara de compensación a las cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y en las cajas de ahorro, reguladas por la Ley. Art. 109 de la LOEPS, 2011. Cabe recalcar que, en el transcurso de la investigación, la LOEPS ha sido modificada y algunos artículos han sido derogados a causa de la aprobación del Código Orgánico Monetario y Financiero.

²⁷ El seguro de depósitos tiene por objeto proteger los depósitos efectuados en las cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y en las cajas de ahorro, reguladas por la Ley. Art. 109 de la LOEPS, 2011.

Gráfico No. 4 Organismos de integración y entidades de apoyo



Fuente: LOEPS, 2011.

Elaboración: Milton Maya.

La formalización de la EPS en la economía nacional tiene importancia en el proceso de desarrollo del país y como bien lo plantea Maya (2015: 161), pese a su gran aporte al desarrollo y estabilidad social, durante muchos años atrás, estas organizaciones fueron invisibilizadas y marginadas de las políticas públicas y calificadas como desviaciones del sector privado y no como un sector importante del sistema económico, sin embargo, este autor (2015: 162) manifiesta que:

Mientras la banca quebraba y arruinaba al país, se consolidó una amplia red de organizaciones del sector financiero popular y solidario: 946 cooperativas, 12.000 cajas y bancos comunales liderados por mujeres (90%), cuyos activos superan los US\$ 6.000 millones y cuentan con más de cinco millones de socios.

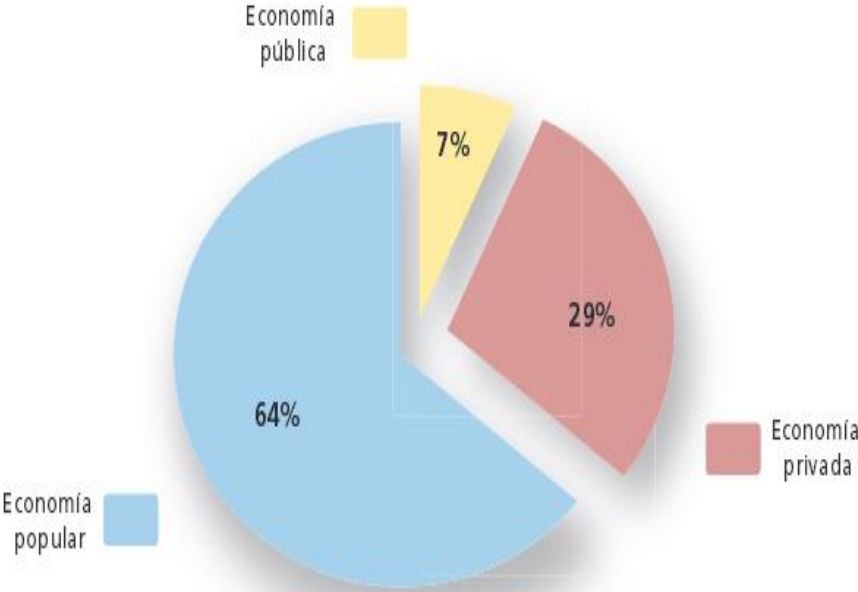
Además, recalca que:

En el ámbito financiero, las seis cooperativas de ahorro y crédito con mayor volumen de colocaciones del sector mantienen una cartera de US\$ 1.520 millones – monto que supera la cartera de 12 bancos privados, medianos y pequeños, a diciembre de 2013 (US\$ 1.321 millones). Así mismo los activos totales de dos cooperativas no financieras, que ascienden a US\$ 59.8 millones, equivalen a los activos totales de seis corporaciones privadas del grupo de las 100 mejores ubicadas en el territorio nacional (SEPS).

En este sistema, el 50% del empleo nacional es generado por microempresas y sus ventas representan alrededor del 25,7% del PIB, evidenciando su gran peso en la economía. Asimismo, el aporte del trabajo doméstico no remunerado de las mujeres representa alrededor del 25% del PIB; 248.398 Unidades de Producción Agropecuaria (UPA) de menos de 1 Ha. y 268.911 UPA de entre 1 y 5 Has. alimentan una parte importante de la población urbana – proveen el 65% de los alimentos de consumo básico.

De manera que la importancia de la EPS en la economía nacional es evidente. Al respecto, el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), plantea que en el año 2009 se generaron 6.499.262 empleos a nivel nacional, de los cuales el 64% del total nacional correspondió a la economía popular, seguida por la economía empresarial privada con el 29% y la economía pública con el 7% (CONAFIPS, 2015: 22).

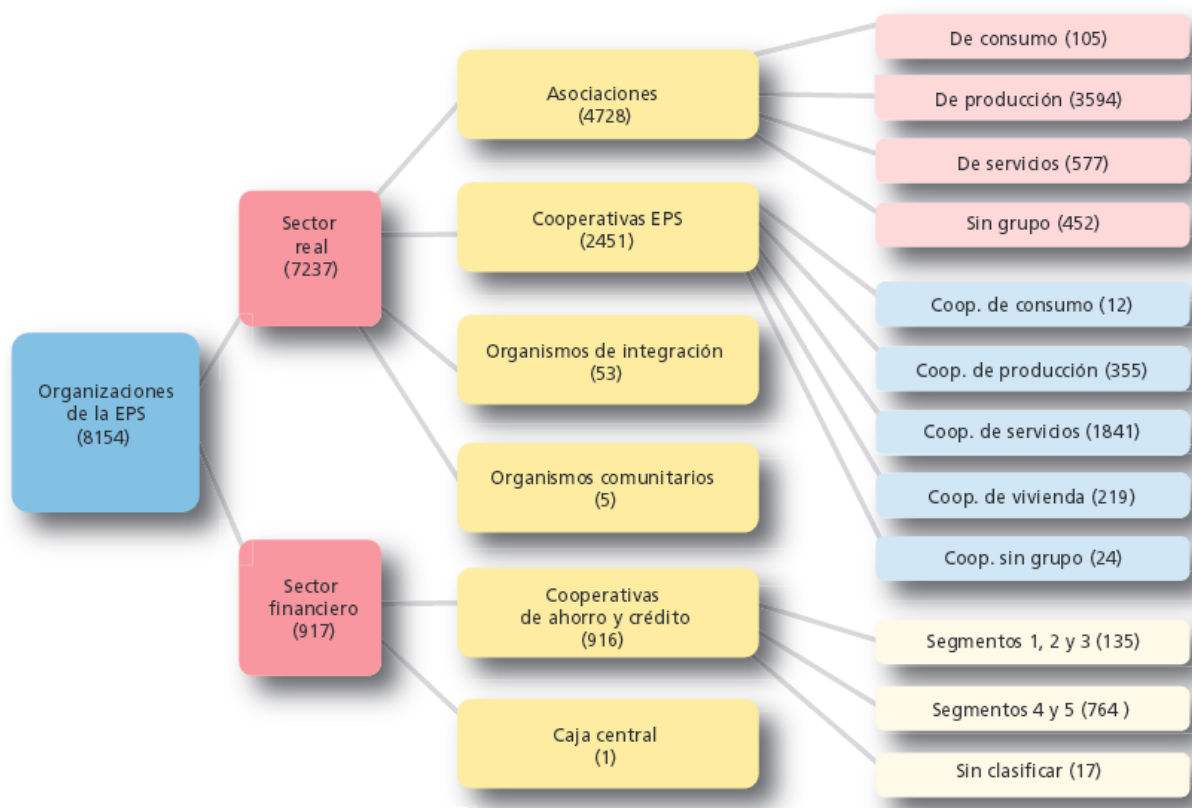
Gráfico No. 5 Porcentaje de ocupados a nivel nacional por subsistema económico



Fuente y elaboración: MIES, 2011.

Según estadísticas de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, hasta mayo del 2015, las organizaciones de la EPS sumaban 8.154 en todo el Ecuador como lo muestra el gráfico No. 6. Sin embargo, es importante considerar que en el gráfico solamente se reconoce a las organizaciones de la EPS registradas en la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. Si bien las mutualistas pertenecen al Sector Financiero Popular y Solidario, el registro de todas ellas no consta en la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (CONAFIPS, 2015: 16).

Gráfico No. 6 Organizaciones de la Economía Popular y Solidaria a mayo de 2015



Fuente: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria

Elaboración: CONAFIPS.

Las relaciones con el Estado son presentadas en el título 6 de la Ley, y en ese sentido, en el ámbito rector se crea el Comité Interinstitucional, como responsable de dictar y coordinar las políticas de fomento, promoción e incentivos, funcionamiento y control de las actividades económicas de las personas y organizaciones de la EPS²⁸, acompañado por el Consejo Consultivo. En el ámbito de regulación está el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS) que regula a la EPS y la Junta de Regulación que regula al SFPS²⁹. Como ente de control se crea la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS) que tiene atribuciones tales como: ejercer control de las actividades económicas; velar por la estabilidad, solidez y funcionamiento de las instituciones sujetas a su control; otorgar personalidad jurídica y a las organizaciones y disponer su registro; fijar tarifarios de servicios que otorgan las entidades del SFPS; autorizar las actividades financieras de las organizaciones del SFPS e imponer sanciones. Además, la Ley en su artículo 152 (Supervisión auxiliar) manifiesta que los organismos de integración y las otras entidades especializadas podrán colaborar con la SEPS en la realización de una o varias actividades específicas de supervisión. Como lo dictamina la Ley, la EPS está

²⁸ Art. 142 de la LOEPS.

²⁹ Con la aprobación del Código Orgánico Monetario y Financiero, la Junta de Regulación creada en la LOEPS para el SFPS es reemplazada por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera. Esta explicación se la ampliará en el capítulo precedente.

acompañada por el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS), ente de asistencia técnica que ejecuta la política pública, coordina, organiza y aplica de manera desconcentrada, los planes, programas y proyectos relacionados con los objetivos de la Ley³⁰. Finalmente, en lo que respecta al ámbito del financiamiento está la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias³¹ (CONAFIPS).

En suma, hoy la economía popular y solidaria es reconocida en la Constitución, en varios de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir y en otras normas jurídicas, en especial, en la LOEPS, obligándole al Estado, a través de su marco institucional (Gráfico No. 7) a su reconocimiento, fomento y fortalecimiento, para que tengan ventajas de acceso a activos productivos, transferencia de tecnologías y de conocimiento, mejoramiento de la productividad y competitividad; toda vez que constituye un sector socioeconómico de gran impacto para la reducción de la pobreza, la desigualdad y el desempleo.

Gráfico No. 7 Marco institucional



Fuente: LOEPS.

Elaboración: Milton Maya.

En este sentido, la operatividad del nuevo marco institucional la realizan actores políticos, sociales, económicos, además de tecnocracias y burocracias que están ligadas a las instituciones estatales. El progreso o evolución de las organizaciones de la EPS dependerá, como lo manifiesta Douglas North (1993: 15) de un marco institucional sólido, dónde los organismos sociales - políticos y burocráticos influyen en la forma en que evoluciona el marco institucional.

³⁰ Art. 153 de la LOEPS.

³¹ La CONAFIPS tendrá como misión fundamental brindar servicios financieros con sujeción a la política dictada por el Comité Interinstitucional a las organizaciones de la EPS, bajo mecanismos de servicios financieros y crediticios de segundo piso. Art. 159 de la LOEPS.

En suma, existe una reinstitucionalización del Estado ecuatoriano a partir de la aprobación de la Constitución del 2008. Los nuevos marcos jurídicos e institucionales, producto de los cambios en las estructuras de poder, alinean a una visión de desarrollo más humanista (se reconoce al ser humano como sujeto y fin del proceso de desarrollo). Por añadidura, la base jurídica constitucional reconoce y formaliza a los actores u organizaciones de la economía popular y solidaria y de las finanzas populares y solidarias que, en el neoliberalismo, fueron invisibilizados y marginados de la economía nacional; y, les proyecta como un actor clave para seguir consolidando el sistema económico social y solidario.

Marco Institucional para la Economía Popular y Solidaria

“Las instituciones son las reglas de juego de una sociedad o más formalmente son las limitaciones, formales e informales, ideadas por el hombre para dar forma a la interacción humana” (North, 1993: 13). En el Ecuador, el marco institucional creado para esta otra forma de hacer economía, tiene funcionarios – burócratas que operan de una manera jerarquizada los proyectos, los programas y las políticas públicas. La interacción entre las instituciones estatales y entre éstas y las organizaciones de la EPS conllevan a un fin, el de reducir la incertidumbre en la sociedad. En tal sentido, los conflictos de interés para legislar u operar, el poder que poseen los funcionarios en las instituciones y las decisiones tomadas por éstos, no son ajenos al funcionamiento de las instituciones. Por consiguiente, en el apartado a desarrollarse, se abordará una visión de la organización burocrática de la EPS como operadores de las diferentes instituciones estatales y el manejo que le dan a los recursos -humanos, materiales y financieros- para el sector. Además, se abordará los conflictos de interés entre las instituciones y los intereses clarificados en la elaboración de reglas formales, como el Código Orgánico Monetario y Financiero. Finalmente, se advertirá el rol de la burocracia y su capacidad de transformar a las instituciones en centros de poder.

Burocracia y marco institucional de la EPS

Burocracia pública para la economía popular y solidaria

El marco jurídico e institucional para la economía popular y solidaria ha dado pasos importantes en la economía ecuatoriana. Muestra de ello, por un lado, es el logro de haber formalizado a las organizaciones de la EPS en el nuevo sistema económico social y solidario, y, por otro lado, haber creado un marco institucional que, en teoría, acompaña y promueve, mediante política pública, a las organizaciones de esta nueva forma de organización económica.

El proceso de elaboración de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria inició con el mandato de la Constitución de la República de Ecuador aprobada vía referéndum por la sociedad ecuatoriana en agosto de 2008; y, la colaboración y aportes de diversas organizaciones de la EPS, ONG´s, sector público y privado, universidades y expertos nacionales e internacionales. El resultado, fue la aprobación de la LOEPS en mayo del 2011 (85 votos a favor, 3 en blanco y 0 en contra), cuyo objetivo fundamental es desarrollar las normas constitucionales que determinan que el sistema económico ecuatoriano es social y solidario, y asigna como obligación del Estado, su promoción y supervisión, a lo cual se añade su visibilización de esas formas de organización socioeconómicas mantenidas al margen de la protección estatal y casi hasta estigmatizadas por el delito de ser fuentes generadoras de empleos e ingresos, y la expedición de su Reglamento en febrero de 2012.

Desde esta perspectiva la LOEPS sería un puente legal y político entre el mandato de largo plazo de la Constitución y las políticas coyunturales del Estado que simultáneamente con su visibilización, busca sentar reglas claras que regulen su organización y funcionamiento, precisar los mecanismos de promoción y crear la estructura orgánica estatal que asuma la responsabilidad de dictar las políticas

para su desarrollo, ejecutar las acciones de promoción, en los campos técnico y financiero y controlar su funcionamiento, en guarda de la confianza ciudadana en estas formas de organización.

A la LOEPS se sumaron otras normas legales que plantean incentivos y/o regulan la EPS: Código Orgánico de la Producción Comercio e Inversiones; Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; Ley de Regulación y Control de Poder del Mercado; Ley Orgánica de Régimen de la Soberanía Alimentaria. Además, el Plan Nacional del Buen Vivir del 2013 al 2017, así como las dos macro estrategias para el cambio de matriz productiva y para la igualdad y la erradicación de la pobreza, definen objetivos, políticas y lineamientos relacionados con la EPS. Vale señalar que la derogación de la antigua Ley de Cooperativas de 1966 significó que la Dirección Nacional de Cooperativas (DNC) adscrita al Ministerio de Bienestar Social (MBS)³², sea sustituida por el nuevo marco institucional creado con la LOEPS que, en su parte central, define la rectoría, la regulación, el acompañamiento o promoción, el apoyo financiero y el control, individualizando un Comité Interinstitucional, un órgano de regulación, el Instituto de Economía Popular y Solidaria, la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias y la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, como los organismos encargados de esas funciones, pero fijando reglas para la adecuada coordinación de sus actividades.

En este marco, las actuales instituciones públicas de la EPS han conllevado a la creación de un cuerpo de funcionarios que operan las políticas públicas direccionadas a este sector a través de planes, programas y proyectos. En tal sentido, la denominación adecuada para referirnos al cuerpo de funcionarios (políticos, técnicos, administrativos, etc.) que laboran en estas instituciones es ***burocracia pública***.

Desde el punto de vista teórico, Max Weber manifestó que la burocracia pública es una forma de organización o un tipo de poder, que a más de estar situada en la sociedad y comprometida con los objetivos del Estado, está diseñada para satisfacer necesidades colectivas (Lefort, 1984; Hidalgo, 1988). En tal sentido, a partir de una concepción hegeliana de la organización social, la burocracia es considerada como un nexo, una instancia de mediación entre la sociedad civil y el Estado, que adquiere significado a partir de la oposición del interés general del Estado y los intereses particulares de los diferentes sectores de la sociedad civil. Por añadidura, el funcionamiento de la burocracia, como lo manifiesta Oszlak (1884: 270) “depende de su capacidad extractiva y productiva, manifestada a través de la obtención y combinación de recursos que satisfagan los requerimientos de su intervención social”. En otras palabras, el acceso a recursos procedente de la legitimidad de su existencia, como materialización institucional del Estado, permite a la organización burocrática contratar fuerza de trabajo (recursos humanos), adquirir o construir bienes, obtener los servicios y elevar la capacidad operativa para sostener las condiciones de su existencia (Oszlak, 1984: 270).

³² Varios estudios, en ese proceso, evidencian una crisis institucional por la inexistencia de una política pública dirigida al fortalecimiento del sistema cooperativo. La debilidad institucional de la DNC y del Consejo Cooperativo Nacional (CONONA) como organismos de control y de capacitación, respectivamente, es evidente. A esto se suma la debilidad del propio movimiento cooperativo y sus órganos de integración como actores clave de la economía solidaria (DNC, 2007).

El funcionamiento interno de la burocracia, particularmente las atribuciones de los funcionarios, se ven fijadas en virtud de leyes, de reglas o disposiciones administrativas que responden a un orden jerárquico. De manera que, existe una jerarquía en las funciones que están integradas en un sistema de mando, es decir, las autoridades superiores controlan a las inferiores (Lefort, 1984: 25). Esto nos lleva a argumentar que la burocracia pública tiene una clasificación bien marcada para el cumplimiento de sus funciones y deberes, cuyo desempeño lo determina el rango de su jerarquía. En efecto, por un lado, tenemos la burocracia de jerarquía alta conocida como el nivel político que tiene, entre sus funciones, la responsabilidad de la política pública que se ejecuta en el país y en cada una de las instituciones, así como de las decisiones promulgadas para la ejecución de esa política. Y, por otro lado, la burocracia de menor jerarquía que atiende y elabora los instrumentos técnico-jurídicos que la burocracia del nivel político ordena, elaborando documentos necesarios para la implementación de la política pública (Benalcázar, 1988: 170).

En este sentido, las instituciones públicas de la economía popular y solidaria responden a un orden jerárquico, desde el punto de vista integral (la rectoría, la regulación, el control, el acompañamiento o promoción y el apoyo financiero), como desde el funcionamiento interno por institución. Cabe mencionar que tanto la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS), el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS) y la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (CONAFIPS) son instituciones que, de acuerdo a su estructura orgánica funcional, jerarquizan los procesos de operación.

Esta perspectiva se la evidencia en la Norma Técnica de Diseño de Reglamentos o Estatutos Orgánicos de Gestión Organizacional por Procesos, para la construcción de la Estructura Orgánica de las instituciones. Existen cuatro niveles jerárquicos dentro de las instituciones públicas: Directivo, Asesor, Apoyo y Operativo. El primer nivel está encargado de direccionar a la organización; el segundo, es el encargado de proporcionar asesoría o asistencia técnica específica, para la toma de decisiones y solución de problemas; el tercer nivel se encarga de proporcionar apoyo administrativo y logístico; y finalmente el cuarto nivel, es el encargado de la ejecución de los productos que están directamente relacionados con el cliente externo. En tal sentido, de conformidad a la misión de cada unidad administrativa³³ dentro de las instituciones, se establece lo siguiente:

³³ Una estructura organizacional puede estar conformada por direcciones y departamentos a los cuales se denominarán unidades administrativas. Estas dependerán de las necesidades de la organización, basadas en la misión, visión y productos institucionales. Además, las unidades administrativas deben estar justificadas mediante informes técnicos que reflejen la optimización del funcionamiento de la organización (Art. 13 de la Norma Técnica de Diseño de Reglamentos) (MT; SENRES, 2006: 8 - 9).

Cuadro No. 2 Unidades administrativas en relación a los niveles jerárquicos

Niveles Jerárquicos	Unidades Administrativas
Directivo	Directorios; y/o Despacho de la primera y segunda autoridad de las instituciones públicas
Asesor	Auditoría Interna
	Asesoría jurídica
	Planificación
	Comunicación Social
Apoyo	Administración de Recursos Humanos
	Gestión Financiera
	Gestión Tecnológica
	Gestión Administrativa
	Secretaría General
Operativo	Identificado en relación a la misión y objetivos institucionales.

Fuente: Ministerio de Trabajo (SENRES, 2006)

Elaboración: Milton Maya

Al interior de cada institución, los procesos se agrupan en función del grado de contribución y valor agregado al cumplimiento del objetivo institucional, por lo cual, se clasifican, de acuerdo a su responsabilidad en: procesos gobernantes, que son los responsables de emitir políticas, directrices y planes estratégicos para el funcionamiento de la institución; procesos habilitantes, asesoría y apoyo, responsables de brindar productos de asesoría y apoyo logístico para generar el portafolio de productos institucionales demandados por los procesos gobernantes, los agregadores de valor y por ellos mismos. Finalmente, los procesos agregadores de valor o también llamados de operación, de producción, o primarios, son responsables de generar el portafolio de productos y/o servicios que responden a la misión y objetivos de la institución. Conviene destacar que la SEPS y el IEPS, por disposición de la LOEPS, tienen una estructura desconcentrada (procesos desconcentrados) que responden de igual manera a la misión y objetivos de cada institución.

Cuadro No. 3 Orden Jerárquico por procesos

Procesos	Unidades Administrativas
Procesos Gobernates	Directorios; Despacho de la primera o segunda autoridad de las instituciones públicas
Procesos Habilitantes	De asesoría
	Auditoría Interna
	Asesoría Jurídica
	Planificación
	Comunicación Social
	De apoyo
	Administración de Recursos Humanos
	Gestión Financiera
	Gestión Tecnológica
	Gestión Administrativa
	Secretaría General
Procesos Agregadores de Valor	Se identificarán en relación a la misión y objetivos institucionales
Procesos Desconcentrados	Se identificarán en relación a la misión y objetivos institucionales

Fuente: Ministerio de Trabajo (SENRES, 2006)

Elaboración: Milton Maya

En tal sentido, es oportuno efectuar algunos comentarios sobre el orden jerárquico existente en el marco institucional de la EPS. Así, desde el punto de vista integral, el Comité Interinstitucional³⁴, como ente rector para la EPS y para el SFPS, es la institución de mayor jerarquía, que, de acuerdo a la Ley y a su reglamento, tiene las siguientes atribuciones:

- 1) Dictar y coordinar las políticas de fomento, promoción, incentivos, funcionamiento y control de las actividades de las personas y organizaciones sujetas a la ley; 2) Evaluar el cumplimiento de las políticas públicas; 3) Conocer y aprobar los informes de las labores anuales de los entes de regulación; 4) Conocer la memoria anual del Superintendente; 5) Solicitar informes en cualquier momento a los organismos de regulación y de control; y, 6) Dictar políticas para la elaboración del Plan Nacional de Capacitación en Economía Popular y Solidaria (LOEPS, 2011).

Los funcionarios encargados de la operatividad del Comité Interinstitucional son los titulares de los Ministerios Coordinadores de: Desarrollo Social (MCDS); Producción, Empleo y Competitividad

³⁴ El Comité Interinstitucional estará acompañado por el Consejo Consultivo, conformando por nueve miembros. Esta instancia, además de emitir opiniones y proponer recomendaciones sobre políticas y regulaciones orientadas a los sectores que representan, debe brindar información sobre la situación del sector relacionado con la política a dictarse. Cabe recalcar que la información, las opiniones y las propuestas que formulare el Consejo Consultivo, no tienen el carácter de vinculante para el Comité Interinstitucional (LOEPS, Art. 142).

(MCPEC); y Política Económica (MCPE). Éstos, de acuerdo al orden jerárquico por procesos, se encuentran enmarcados en los procesos gobernantes. Es decir, tienen el poder político y de decisión sobre las políticas direccionadas al sector de la EPS (Ver cuadro No. 4).

Siguiendo con el orden jerárquico de las instituciones, en el ámbito de la Regulación³⁵, es el MCDS el encargado de regular a las formas de organización de la EPS y la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera³⁶ al SFPS. En tal sentido, el MCDS por medio de su titular es el delegado de regular lo siguiente:

- 1) La instrumentación de las políticas dictadas por el Comité Interinstitucional, en lo relacionado con las organizaciones de la EPS; 2) La determinación de los niveles en que se ubicarán las organizaciones de la EPS para efectos de las regulaciones diferenciadas; 3) Asuntos dispuestos en la ley y en el reglamento; 4) Los procedimientos para la constitución, funcionamiento y control de las organizaciones de la EPS, en los aspectos no previstos en la ley y su reglamento; y, 5) La utilización de medios de pagos complementarios manifestados en el artículo 135 del reglamento (LOEPS, 2011).

En cambio, la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera está conformada por los titulares de los Ministerios de Estado responsables de la política económica, de la producción, de las finanzas públicas, el titular de la planificación del Estado y un delegado del Presidente de la República. Esta Junta, de acuerdo al Código Orgánico Monetario y Financiero (COMYF), tiene 55 funciones, manteniendo una regulación diferenciada que según el artículo 151, reconoce “la naturaleza y características particulares de cada uno de los sectores del sistema financiero nacional”.

Cabe recalcar que, antes de la aprobación del COMYF, tanto la Junta de regulación para el SFPS y el MCDS para la EPS contaban con la participación de tres funcionarios categorizados en los procesos gobernantes de los Ministerios de coordinación de desarrollo social, política económica y un delegado del Presidente de la República.

De acuerdo a la LOEPS, específicamente el artículo 144, establece que el MCDS contará con una Secretaría Técnica³⁷ encargada de:

- 1) Proponer regulaciones para el EPS y el SFPS; 2) Realizar seguimiento y evaluación del cumplimiento de las regulaciones; 3) Generar información para la formulación de políticas públicas por parte del comité; 4) Impulsar y coordinar la realización de investigaciones o estudios sobre diversos aspectos de la EPS y del SFPS; 5) Brindar apoyo técnico y administrativo a los entes reguladores; y, 6) Las demás que le sean asignadas por los entes reguladores (LOEPS, 2011).

³⁵ La regulación, según el Art. 145 del reglamento, es la capacidad de emitir la normativa necesaria para el adecuado cumplimiento de las políticas públicas expedidas por el Comité Interinstitucional con el fin de dirigir, orientar o modificar la conducta de las personas y organizaciones sujetas a la ley.

³⁶ Con la aprobación del COMYF, la Junta de Regulación creada en la LOEPS para el SFPS es reemplazada por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera creada con este Código.

³⁷ De acuerdo a la estructura organizacional del MCDS, la Secretaría Técnica tiene rango de Viceministerio.

Los burócratas que han operado en dicha Secretaría Técnica;

Desde la formalización de la Secretaria Técnica en el MCDS (2012) hasta el 2015, en promedio, han sido 5 funcionarios, categorizados en los procesos agregadores de valor, quienes han operado esta Secretaria.

Continuando con el argumento de la jerarquía institucional, en el proceso de control, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS) acompañada con la supervisión auxiliar³⁸ tiene las siguientes atribuciones:

- 1) Ejercer el control de las actividades económicas de las personas y organizaciones sujetas a la Ley; 2) Velar por la estabilidad, solidez y correcto funcionamiento de las instituciones sujetas a su control; 3) Otorgar personalidad jurídica a las organizaciones sujetas a la Ley y disponer de su registro; 4) Fijar tarifarios de servicios que otorgan las entidades del sector financiero popular y solidario; 5) Autorizar las actividades financieras de las organizaciones del SFPS; 6) Levantar estadísticas de las actividades que realizan las organizaciones sujetas a la Ley; e 7) Imponer sanciones y las demás previstas en la Ley y su Reglamento (LOEPS, 2011).

Cuadro No. 4 Funcionarios públicos y niveles jerárquicos – 2015³⁹

Niveles jerárquicos / Instituciones	Comité Interinstitucional	MCDS (Regulación EPS)	Junta de Política Monetaria y Financiera	Secretaría Técnica	SEPS		IEPS		CONAFIPS	
Procesos gubernates / Nivel directivo	3	1	5	-	7	1.0%	5	1.7%	6	6.7%
Procesos de asesoría	-	-	-	-	38	5.4%	27	9.2%	8	9.0%
Procesos habilitantes de apoyo	-	-	-	-	171	24.5%	41	14.0%	36	40.4%
Procesos agregadores de valor	-	-	-	4	254	36.3%	61	20.9%	39	43.8%
Procesos desconcentrados	-	-	-	-	229	32.8%	158	54.1%	-	-
Total por institución	3	1	5	4	699	100%	292	100%	89	100%

Fuente: Informes de labores, LOEPS y COMYF.

Elaboración: Milton Maya

³⁸ Según el Art. 152 de la LOEPS, los organismos de integración y otras entidades especializadas podrán colaborar con la SEPS en la realización de una o varias actividades específicas de supervisión, cumpliendo las condiciones y disposiciones que dicte la Superintendencia para el efecto.

³⁹ El cuadro No. 4 trata de visualizar cómo los funcionarios públicos se encuentran distribuidos en relación a los niveles jerárquicos en la actualidad, sin embargo, en años precedentes se podría pensar que tal estructura no ha tenido un cambio abrumador. Futuros investigadores podrán profundizar el análisis propuesto.

La SEPS fue creada con el objetivo de contar con mecanismos técnicos, logísticos, metodológicos y operativos enfocados al control de las organizaciones de este sector, ya que, en años anteriores, la DNC, además de ser concebida como una entidad ineficiente y corrupta, por su baja capacidad financiera y operativa (DNC, 2007), no cumplió con los objetivos y el tratamiento diferenciado que debía ejercer sobre las organizaciones de la EPS. En tal sentido, la SEPS, según sus informes de gestión, entra en operación en 2012 con aproximadamente 150 funcionarios que ejercen sus funciones bajo el esquema jerárquico por procesos, llegando a consolidarse en 2015, 699 funcionarios, de los cuales: 1% corresponde a procesos gobernantes / nivel directivo; el 5,4% corresponde a procesos de asesoría; el 24,5% corresponde a procesos habilitantes de apoyo; el 36,3% a procesos agregadores de valor; y el 32,8% corresponde a los procesos desconcentrados (Ver cuadro No. 4). Estos datos evidencian que en la institución opera de una manera jerarquizada, existiendo un mínimo número de burócratas en el nivel directivo que, con su poder político, toman decisiones sobre la conducción de la institución.

El Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria es creado mediante Decreto Ejecutivo No. 1668⁴⁰ el 7 de abril de 2009, como una entidad de derecho público, adscrita al Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES). El IEPS, según este decreto, cuenta con jurisdicción nacional, personalidad jurídica, patrimonio propio e independencia técnica, administrativa y financiera. Con la aprobación de la LOEPS en 2011, se estipula que el IEPS es una entidad que ejecuta la política pública, coordina, organiza y aplica de manera desconcentrada los planes, programas y proyectos relacionados con los objetivos de la ley. En tal sentido, esta institución, desde su inicio, según sus informes de gestión, operó con 90 funcionarios, bajo la estructura jerárquica por procesos, llegando al 2015 a 292 funcionarios, de los cuales: el 1,7% corresponde a los procesos gobernantes; el 9,2% corresponde a procesos de asesoría; el 14% corresponde a los habilitantes de apoyo; el 20,9% a procesos agregadores de valor; y el 54,1% corresponde a los procesos desconcentrados. Al igual que la SEPS, en el IEPS existe una minoría de funcionarios en la burocracia de alta jerarquía, que toma decisiones sobre la conducción de la institución (Ver cuadro No. 4).

Finalmente, en el aspecto de financiamiento se crea la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (CONAFIPS) como una institución de servicios financieros y crediticios de segundo piso, que reemplaza al Programa Sistema Nacional de Micro-finanzas (PSNM) decretado por el ejecutivo en mayo del 2007 y al Decreto Ejecutivo No 1669 del 27 de abril de 2009 que cambió la expresión PSNM por Programa Nacional de Finanzas Populares, Emprendimientos y Economía Solidaria. La CONAFIPS, desde su creación operó con 5 funcionarios, llegando a tener un total de 89 burócratas en el 2015 de los cuales: el 6,7% corresponde a los procesos gobernantes; el 9% corresponde a los procesos de asesoría; el 40,4% a los procesos habilitantes de apoyo; y el 43,8% a los procesos agregadores de valor. Una vez aprobada la LOEPS, la CONAFIPS inicia su gestión el 28 de diciembre de 2012 con la aprobación de su Estatuto Social por parte de la SEPS.

⁴⁰ Además de la creación del IEPS, el decreto ejecutivo manifiesta que: La Subsecretaría de Desarrollo Social, la Dirección de Gestión y Desarrollo Comunitario, la Dirección de Desarrollo Rural, la Dirección Nacional de Cooperativas del Ministerio de Inclusión Económica y Social – MIES, el Programa de Desarrollo Rural Territorial – PRODER y el Proyecto de Desarrollo del Corredor Central del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca se integrarán al IEPS.

En suma, las instituciones públicas de la EPS desde el punto de vista integral, y desde el funcionamiento interno por institución, operan con una estructura jerárquica planteada en la LOEPS y en la Norma Técnica de Diseño de Reglamentos o Estatutos Orgánicos de Gestión Organizacional por Procesos. Generalmente, es mínimo el porcentaje de funcionarios que se encuentran en la burocracia de alta jerarquía. En tal sentido, las instituciones tienen una forma vertical de operar, es decir, el nivel directivo es aquel que toma las decisiones sobre la conducción de las instituciones y sobre las políticas públicas que se implementan para el sector de la EPS y del SFPS, y los demás niveles jerárquicos, son aquellos que elaboran los instrumentos técnicos - jurídicos que la burocracia de alta jerarquía ordena.

Crecimiento burocrático e incremento del presupuesto para la EPS

Los cambios políticos dados a partir del 2008, han influenciado para favorecer la política pública hacia la economía popular y solidaria, lo cual se evidencia en el crecimiento significativo en el número de funcionarios públicos relacionados con este sector⁴¹. En efecto, partiendo de una visión histórica, y de acuerdo al estudio de Marcelo Ortiz (1975: 103 - 106), el número de funcionarios en las instituciones públicas ligadas al sector cooperativo -DNC/COCONA-, durante los años 60, 70 en adelante, fue de, aproximadamente, 33 (cuadro No. 5), esto explica, de cierta manera, la dificultad que hubo en ese periodo para conducir adecuadamente al sector cooperativo, debido a la poca voluntad política de los gobiernos de turno. En palabras de Ortiz (1975: 106) ¿Qué tarea se puede desarrollar con este personal mínimo? En 1968, por ejemplo, el programa de capacitación, tanto para cooperativas como para el personal de la DNC no superó los S/. 1.184.000 sucres (Ortiz, 1975: 104), es decir, US\$ 66.442⁴². En 1975, subió a S/. 3.600.000 sucres (US\$ 145.161)⁴³, situación que se mantuvo a lo largo de las siguientes décadas. Para el 2006, el número de burócratas siguió en 33 pero su presupuesto se elevó a US\$ 400.000 (Cuadro No. 8), destinado en su mayoría al gasto corriente. Es decir, después de 37 años los recursos destinados al sector cooperativo fueron exiguos y su manejo poco eficiente, al punto que se llegó a considerar al cooperativismo como algo mitológico e insuficiente para ser un instrumento de desarrollo social (Ortiz, 1975: 119).

A partir del 2007, el número de puestos burocráticos para el sector de la EPS fue de 40, ascendiendo considerablemente a 1.084 (27,1 veces) en 2015 (ver cuadro No. 5). Una visión panorámica para el año 2015, muestra que, de los 1.084 puesto burocráticos, el 64,5% de burócratas se encuentran en la entidad de control; el 26,9% en el IEPS; el 8,2% en la CONAFIPS; y el 0,4% en la Secretaría Técnica. Esta distribución denotaría que la política pública hacia la economía popular y solidaria se dirige fundamentalmente a las acciones de control y supervisión que a las acciones de fomento y fortalecimiento. Cabe recalcar que dicha distribución en el transcurso de los últimos cuatro años no ha cambiado significativamente, ya que, si se observa en el año 2012, de los 458 puestos burocráticos, la SEPS abarca el 32,8%; el IEPS el 57,6%; la CONAFIPS el 8,5%; y la Secretaría Técnica el 1,1%. Para el año 2013, de los 758 puestos, el 54,9% corresponde al ente de control; el 36,4% al IEPS; el 7,9% a la CONAFIPS; y el 0,8% a la Secretaría Técnica. Y para el 2014, de los 1.034 puestos burocráticos, el 64,4% se encuentra en la SEPS, el 27,8% en el IEPS; el 7,3% en la CONAFIPS y el 0,4% en la Secretaría Técnica.

⁴¹ El número de funcionarios públicos que integran el Comité Interinstitucional y la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera está definido en las normas de la LOEPS e involucran a los titulares de los ministerios coordinadores, por lo cual no hay una asignación presupuestaria específica para el desarrollo de sus actividades ni la incorporación de personal adicional.

⁴² El tipo de cambio a esa fecha: S/. 17,82 sucres por dólar. (BCE)

⁴³ Tipo de cambio S/. 24,8 sucres por dólar (BCE).

Cuadro No 5. Evolución del número de funcionarios públicos para la EPS

Institución / Años	1969 -2006		2007		2008		2009		2010	
	No. Burócratas	%	No. Burócratas	%	No. Burócratas	%	No. Burócratas	%	No. Burócratas	%
Subsecretaría ESS			3	7.5%						
Secretaría Técnica			NA		NA		NA		NA	
IEPS			NA		NA		90	70.9%	164	76.6%
CONAFIPS			5	12.5%	5	13.5%	5	3.9%	15	7.0%
SEPS	NA		NA		NA		NA		NA	
DNC/COCONA	33	100.0%	32	80.0%	32	86.5%	32	25.2%	35	16.4%
TOTAL	33	100%	40	100%	37	100%	127	100%	214	100%

Institución / Años	2011		2012		2013		2014		2015	
	No. Burócratas	%	No. Burócratas	%	No. Burócratas	%	No. Burócratas	%	No. Burócratas	%
Subsecretaría ESS										
Secretaría Técnica	NA		5	1.1%	6	0.8%	6	0.6%	4	0.4%
IEPS	166	72.2%	264	57.6%	276	36.4%	287	27.8%	292	26.9%
CONAFIPS	29	12.6%	39	8.5%	60	7.9%	75	7.3%	89	8.2%
SEPS	NA		150	32.8%	416	54.9%	666	64.4%	699	64.5%
DNC/COCONA	35	15.2%								
TOTAL	230	100%	458	100%	758	100%	1,034	100%	1,084	100%

Fuente: Informes de labores.

Elaboración: Milton Maya

Por otro lado, en términos generales, el presupuesto para la EPS, entre 2007 y 2015, crece aceleradamente, pasando de US\$ 2.605.992 a US\$ 47.691.320 (aumento de 18,3 veces), sin embargo, en 2015, representa apenas el 0.12% del Presupuesto General del Estado. Por entidades, en 2015, la SEPS concentra el 45%. Le siguen el IEPS con 34,1%; la CONAFIPS con 20,5% y la Secretaría Técnica con 0.3%.

Cuadro No. 6 Evolución del presupuesto para la EPS

Institución / Años	1967 - 2006		2007		2008		2009		2010	
	Presto codificado	%	Presto codificado	%	Presto codificado	%	Presto codificado	%	Presto codificado	%
Subsecretaría ESS			2,185,992	83.9%						
Secretaría Técnica			NA		NA		NA		NA	
IEPS			NA		NA		14,321,464	34.2%	13,068,983	65.4%
CONAFIPS			-		25,279,477	98.4%	27,100,744	64.7%	6,209,985	31.1%
SEPS	NA		NA		NA		NA		NA	
DNC/COCONA	400,000	100.0%	420,000	16.1%	420,000	1.6%	450,000	1.1%	714,252	3.6%
TOTAL	400,000	100%	2,605,992	100%	25,699,477	100%	41,872,208	100%	19,993,220	100%

Institución / Años	2011		2012		2013		2014		2015	
	Presto codificado	%	Presto codificado	%	Presto codificado	%	Presto codificado	%	Presto codificado	%
Subsecretaría ESS										
Secretaría Técnica	NA		47,756	0.2%	176,265	0.49%	206,976	0.4%	156,852	0.3%
IEPS	9,269,000	38.9%	10,201,037	48.1%	11,265,374	31.63%	22,715,096	40.3%	16,282,786	34.1%
CONAFIPS	14,052,060	59.0%	5,394,416	25.4%	6,417,198	18.02%	12,021,176	21.3%	9,781,653	20.5%
SEPS	NA		5,584,595	26.3%	17,760,919	49.86%	21,422,944	38.0%	21,470,029	45.0%
DNC/COCONA	500,000	2.1%								
TOTAL	23,821,060	100%	21,227,804	100%	35,619,756	100%	56,366,193	100%	47,691,320	100%

Fuente: Ministerio de Finanzas, cédulas presupuestarias e informes de labores.

Elaboración: Milton Maya

Durante los últimos cuatro años (2012 – 2015), observando el presupuesto acumulado (cuadro No. 7), la institución a la que se le direcciona mayor presupuesto es la SEPS con 41,2%. Le siguen el IEPS con 37,6%; la CONAFIPS CON 20,9% y la Secretaría Técnica con 0.4%.

Cuadro No. 7 Presupuesto acumulado para la EPS (2012 – 2015)

Institución / Años	2012-2015	
	Presto acumulado	%
Subsecretaría ESS		
Secretaría Técnica	587,849	0.4%
IEPS	60,464,294	37.6%
CONAFIPS	33,614,443	20.9%
SEPS	66,238,487	41.2%
DNC/COCONA		
TOTAL	160,905,073	100.0%

Fuente: Ministerio de Finanzas, cédulas presupuestarias e informes de labores.

Elaboración: Milton Maya

Aunque el presupuesto para la EPS ha aumentado en el transcurso de estos últimos años al igual que el número de funcionarios, es importante observar cómo ha incrementado el gasto corriente a partir de 2007 hasta el 2015 y cómo el gasto de inversión ha ido disminuyendo durante los años mencionados. En cifras, en 2008, el gasto corriente para el sector de la EPS representaba el 2%, mientras que el gasto de inversión para el sector representaba el 98%. En el transcurso de los años

esta tendencia cambió, llegando en 2015 a tener un gasto corriente para el sector del 64% y un gasto de inversión del 36%⁴⁴ (cuadro No. 8).

Cuadro No. 8 Evolución del presupuesto por tipo de Gasto

Institución / Años	1967 - 2006			2007			2008			2009			2010		
	Gasto corriente	Gasto de inversión	Total	Gasto corriente	Gasto de inversión	Total	Gasto corriente	Gasto de inversión	Total	Gasto corriente	Gasto de inversión	Total	Gasto corriente	Gasto de inversión	Total
Subsecretaría ESS				2,185,992		2,185,992	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Secretaría Técnica				NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
IEPS				NA	NA	NA	NA	NA	NA	-	-	14,321,464	-	-	13,068,983
CONAFIPS				NA	NA	NA	160,884	25,118,593	25,279,477	752,836	26,347,908	27,100,744	495,850	5,714,134	6,209,985
SEPS				NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
DNC/COCONA	400,000	-	400,000	420,000	-	420,000	420,000		420,000	450,000		450,000	714,252		714,252
TOTAL	400,000	400,000	800,000	2,605,992	2,605,992	5,211,984	580,884	25,118,593	25,699,477	1,202,836	26,347,908	27,552,744	1,210,102	5,714,134	19,993,220
Destino del Gasto (%)	100%			100%			2%	98%		2.9%	62.9%		6.1%	28.6%	

Institución / Años	2011			2012			2013			2014			2015		
	Gasto corriente	Gasto de inversión	Total	Gasto corriente	Gasto de inversión	Total	Gasto corriente	Gasto de inversión	Total	Gasto corriente	Gasto de inversión	Total	Gasto corriente	Gasto de inversión	Total
Subsecretaría ESS	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Secretaría Técnica	NA	NA	NA	47,756		47,756	176,265		176,265	206,976		206,976	156,852		156,852
IEPS	4,828,815	4,440,185	9,269,000	4,485,645	5,715,393	10,201,037	4,387,328	6,878,046	11,265,374	15,620,707	7,094,389	22,715,096	4,094,861	12,187,926	16,282,786
CONAFIPS	680,979	13,371,080	14,052,060	1,340,283	4,054,133	5,394,416	2,850,703	3,566,495	6,417,198	4,066,716	7,954,460	12,021,176	5,064,667	4,716,986	9,781,653
SEPS	NA	NA	NA	3,534,595	2,050,000	5,584,595	8,010,100	9,750,819	17,760,919	17,433,865	3,989,079	21,422,944	21,354,860	115,169	21,470,029
DNC/COCONA	500,000		500,000												
TOTAL	6,009,794	17,811,265	23,821,060	9,408,279	11,819,525	21,227,804	15,424,395	20,195,360	35,619,756	37,328,264	19,037,929	56,366,193	30,671,239	17,020,081	47,691,320
Destino del Gasto (%)	25.2%	74.8%		44%	56%		43%	57%		66.2%	33.8%		64%	36%	

Fuente: Ministerio de Finanzas, cédulas presupuestarias e informes de labores.

Elaboración: Milton Maya

Es claro que, en el transcurso de estos últimos años, las diferentes autoridades de este gobierno han mostrado una voluntad política para impulsar propuestas de políticas para la EPS, sin embargo, la inicial voluntad política (desde la creación de la Subsecretaría de ESS⁴⁵; el IEPS⁴⁶; y la CONAFIPS⁴⁷) hacia el diseño e implementación de políticas para la EPS, se han ido distorsionando en el tiempo por la influencia de funcionarios que están en la burocracia de alta jerarquía y tecnócratas que parecería que no conocen de la realidad de la EPS, o tienen intereses ajenos a los de la EPS. En efecto, como se lo denota en los cuadros anteriores, las entidades responsables de construir y ejecutar las políticas de protección, promoción e incentivos y financiamiento tienen menor peso frente a las políticas y regulaciones que puede emitir el organismo de control. Además, se está destinando mayor porcentaje del presupuesto al gasto corriente, cuando lo coherente y lógico sería que el gasto de inversión se sitúe por sobre el gasto corriente con el fin de ir apuntalando los procesos de fortalecimiento de esta otra forma de hacer economía.

En suma, el número de puestos burocráticos durante los últimos años ha incrementado considerablemente, a ello se suma el crecimiento significativo del presupuesto para la EPS, pero que

⁴⁴ Si bien en el cuadro No. 8 se carece de datos, desagregados del presupuesto, para el IEPS en los años 2009, 2010, esta investigación nos aproxima eficazmente a visualizar las tendencias generales de los presupuestos por tipo de gasto de las instituciones. Investigadores más acuciosos podrán profundizar el análisis presentado en este documento.

⁴⁵ En 2007 se creó la Subsecretaría de Economía Popular y Solidaria adscrita al Ministerio de Finanzas, no obstante, a fines del mismo año, esta Subsecretaría pasó a formar parte del Ministerio de Bienestar Social (MBS).

⁴⁶ Esta entidad se crea en abril de 2009, mediante Decreto Ejecutivo No 1668, como una entidad de derecho público, adscrita al MIES.

⁴⁷ En mayo 2007, se crea el Programa Sistema Nacional de Micro-finanzas (PSNM), en abril 2009 pasa a llamarse Programa Nacional de Finanzas Populares y Emprendimientos de Economía Solidaria (PNFPEES). En 2012, con la aprobación de la LOEPS, cambia su nombre a Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (CONAFIPS).

en relación al Presupuesto General del Estado en el 2015 es poco significativo. En el transcurso de los últimos años se evidencia, por una parte, que existe un mayor peso en la entidad de control más que en las instituciones de fomento, promoción y financiamiento, y, por otra parte, el gasto corriente es el que mayor ponderación tiene en relación al gasto de inversión. Por ende, si se desea potenciar a las organizaciones de la EPS por medio de las instituciones públicas, lógico sería que exista un mayor peso en las instituciones de fomento y fortalecimiento para las organizaciones y sobre todo destinar los recursos más al gasto de inversión que al gasto corriente.

Instituciones como centro de poder

Instituciones y burocracia: un punto de vista a partir de los conflictos de interés

Las instituciones, como lo plantea Douglas North (1993: 14), reducen la incertidumbre en la sociedad, por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria. Es decir, las instituciones, incluyen todo tipo de limitación que los humanos crean para dar forma a la vida humana. Teóricamente, North (1993: 55 - 66) plantea que existen limitaciones o reglas formales e informales, de las cuales, por un lado, las formales son limitaciones documentadas (escritas) que están relacionadas por lo general a reglas políticas, reglas económicas, contratos, etc. y, por otro lado, las informales son aquellas que provienen de la información transmitida socialmente y que forman parte de la herencia a la que llamamos cultura⁴⁸. De manera que, tanto las reglas formales como las informales son ideadas y en ocasiones formalizadas por los individuos de una sociedad, con el fin de esclarecer, bajo qué condiciones, dichos individuos, decidirán, actuarán, o se desarrollarán en el proceso de interacción humana.

Las reglas formales e informales, son de igual importancia en el desempeño económico, social y político de una sociedad. Pero para efectos de análisis, en este apartado, se dará mayor énfasis a las limitaciones formales, aquellas que en el medio ecuatoriano son formuladas y decididas por los funcionarios de la alta jerarquía.

Argumentando a lo manifestado en el apartado anterior, las instituciones y la burocracia que las conforman, responden a un orden jerárquico o de dependencia ante el nivel político. En tal sentido, las decisiones sobre los programas, proyectos y políticas públicas, la elaboración o reformas a las reglas formales de una economía son tomadas por una minoría de funcionarios, como lo manifiesta Abellán (1991: 131), que particularmente están ubicados en el círculo político, y como lo presenta North (1993: 67) detrás de aquellas decisiones políticas, económicas y sociales, existen intereses que influyen en la estructura y elaboración de cualquier regla formal, como se lo evidenciará más adelante.

Cabe destacar que, dentro de la organización burocrática, se suele llegar a manifestar que la política y la administración son dos campos distintos entre sí. Por un lado, al nivel político le corresponde la fijación de los objetivos a ser alcanzados y, por otro lado, la determinación y ejecución de procesos

⁴⁸ La cultura puede ser definida como “la transmisión de una generación a la siguiente, por la enseñanza y la imitación, de conocimientos, valores y otros factores que influyen en la conducta” (North, 1993: 55).

para su logro, es responsabilidad del área administrativa (Hidalgo, 1988: 25). No obstante, la vida de las organizaciones públicas ha demostrado exceder ampliamente a esta versión simplificadora que responde a la influencia de la corriente de pensamiento neoclásico y sus modelos explicativos técnico-matemáticos que no son afectados por factores sociales y políticos imprevistos, como sucede. Ambas caminan juntas en el análisis y comprensión de los procesos históricos y sociales.

“El reino de la política no finaliza en la esfera de fijación de metas, las supuestas unidades de mera ejecución se caracterizan por una activa existencia política” (Kliksberg, 1984: 469). De manera que, el papel de la burocracia no se limita sólo a ejecutar decisiones políticas, sino que también influye en su adopción, y, es más, como lo manifiesta Abellán (1991: 170) en la gran mayoría de casos, son los intereses personales del individuo los que entran en juego, dejando de lado, los intereses colectivos. Por ende, en lugar de un área de lo político, seguido de un área administrativo, lo que parece darse, es un continuo político, donde las negociaciones políticas suceden con intensidad en toda forma de organización, inclusive en las burocráticas. En otras palabras, como lo destaca R. Collins “el mejor modo de entender las organizaciones es como arenas de intereses en conflicto” (Kliksberg, 1984: 469).

En tal sentido, la actividad política es una actividad para los que tienen interés. Con la expresión, con los que “tienen interés” no se hace referencia a los que tienen intereses materiales, que influyen sobre la política, sino a los que tienen intereses políticos, que aspiran al poder y a la responsabilidad política, con el objeto de realizar diferentes ideas políticas (Abellán, 1991: 242). Por añadidura, un burócrata que aspira a obtener réditos personales, minimiza las finalidades institucionales y la capacidad de operación de la burocracia pública, por ende, cuando la política pública que elabora y ejecuta la burocracia alta está equivocada; produce alteraciones desastrosas en la marcha de los propios funcionarios y de toda la administración pública de la economía y de la sociedad (Hidalgo, 1988; Benalcázar, 1988).

A partir de esta visión teórica sobre cómo las limitaciones formales son formuladas por intereses particulares y a veces ajenos a los intereses de la sociedad, es importante analizar, cómo los cambios o reformas institucionales pueden limitar los procesos de desarrollo económico y social de los individuos u organismos de una economía. Por añadidura, no toda norma o ley es perfecta, sino por el contrario, las normas jurídicas son cambiantes, con el fin de irse acoplado a los nuevos contextos de una sociedad.

En Ecuador, con la aprobación de la LOEPS y su reglamento, se pensó que se podía terminar con una especie de calvario normativo que han tenido que vivir las organizaciones de la EPS y del SFPS por cerca de 50 años. Al parecer, esto no ocurrió así, ya que con la aprobación del Código Orgánico Monetario y Financiero se perdió lo específico del sector de la EPS y particularmente del SFPS. En efecto, el COMYF, en sus objetivos relacionados al sector económico popular y solidario manifiesta “Profundizar el proceso de constitución de un sistema económico social y solidario” y “Fomentar, promover y generar incentivos a favor de las entidades de la Economía Popular y Solidaria”, pero en el desarrollo del texto no se evidencia un articulado que puntale esos objetivos, por el contrario, se observa una ausencia de definición clara y precisa, sobre la concesión de personalidad jurídica a las entidades asociativas, bancos y cajas comunales y cajas de ahorro, al manifestar que “podrán tener personalidad jurídica”, lo

que implica que “podrán solicitar” o la autoridad de control “podrá conceder” y en forma inaplicable, se las convierte en sujetos de sanción. Normativa poco feliz para “profundizar el proceso de constitución de un sistema económico social y solidario”. En este sentido, según el código, las organizaciones que adquieran personalidad jurídica podrán acceder a créditos, donaciones y otros beneficios, además, de éstas pequeñas organizaciones, las que sin haber adquirido violen la ley, serán sancionadas. Cabe cuestionarse, ¿cuándo violarán la ley? y ¿a quién van a sancionar, si no es persona jurídica la infractora? (Naranjo, 2015: 170 - 172).

Otro aspecto del código, trata sobre el procedimiento de legislar con normas idénticas, Título Segundo, a los sectores público, privado y popular y solidario, y más aún, en el Capítulo Tercero, expresado “Normas Comunes”, se legisla para los tres sectores, cuando se conoce que el artículo 309 de la Constitución del Ecuador manifiesta:

El sistema financiero nacional se compone de los sectores público, privado, y del popular y solidario, que intermedian recursos del público. Cada uno de estos sectores contará con normas y entidades de control específicas y diferenciadas, que se encargarán de preservar su seguridad, estabilidad, transparencia y solidez. Estas entidades serán autónomas. Los directivos de las entidades de control serán responsables administrativa, civil y penalmente por sus decisiones.

En tal sentido, el Código dedica, a más de los artículos que se encuentran dispersos en el texto, 196 artículos (desde el artículo 165, hasta el 390, incluido) a regular en forma común a los tres sectores que integran el sistema financiero nacional. En una manera más específica, destina 28 artículos (desde el artículo 361, hasta el 388 incluido) a regular el sistema financiero público; 38 artículos (desde el artículo 389 hasta el 426) a regular el sistema financiero privado, mientras que al sector financiero popular y solidario, solo se destinan 20 artículos (desde el artículo 440, hasta el 459), los cuales están relacionados con los artículos derogados en la LOEPS, en relación a las cooperativas de ahorro y crédito.

En el aspecto de la regulación, el Código crea la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera (Art. 13), eliminando la Junta de Regulación expedida en la LOEPS. Esta nueva Junta, parte de la Función Ejecutiva, es responsable de la formulación de las políticas públicas y la regulación y supervisión monetaria, crediticia, cambiaria, financiera, de seguros y valores. Esta Junta se enmarca en el sistema de administración de riesgos (Basilea) para efectuar una efectiva supervisión. En referencia a las exigencias de información, manifiesta lo siguiente:

Los supervisores bancarios deben considerar satisfactorio que cada banco mantenga registros adecuados redactados en concordancia con políticas y prácticas bancarias coherentes que permitan al supervisor obtener una visión justa y real sobre la condición financiera del banco y la rentabilidad de su negocio; y, que además publique regularmente estados financieros que reflejen fielmente su condición (SEPS, 2015: 2).

En tal sentido, surge la duda si el tratamiento bancario que se les da a las organizaciones del sector financiero popular y solidario, tiene concordancia con la doctrina, los principios y características propias de este sector.

Finalmente, de una manera global, este Código no aporta al fomento de la EPS, como lo contemplan sus objetivos, por el contrario, tiene mucho de prohibitivo y sancionador. Muestra de ello es que esta limitación formal destina 42 artículos para la determinación de obligaciones, prohibiciones y sanciones, sumando en total 94 disposiciones con ese espíritu, mientras que, para la organización y funcionamiento de las cooperativas de ahorro y crédito, se les destina 20 artículos enmarcados en la metodología de Basilea, que en definitiva es una metodología que responde a los intereses bancarios.

En suma, queda claro que la elaboración y reformas de las limitaciones o reglas formales, planteadas por la burocracia de alta jerarquía, tienen intereses que no son los adecuados para el apuntalamiento y fortalecimiento de las organizaciones de la EPS. Éstas no responden al interés de las organizaciones del sector de la EPS, sino, más bien, parecería notarse que en la normativa se está legislando en función del capital más que en función del ser humano.

Poder burocrático

En un Estado moderno, el poder real, que no se manifiesta en los discursos parlamentarios, ni en las proclamaciones de las burocracias de alta jerarquía, se evidencia necesaria e inevitablemente en la actuación administrativa cotidiana del funcionariado, tanto civil como militar (Abellán, 1991: 126). En tal sentido, los funcionarios – burócratas tienen poder, cuando deciden sobre las necesidades e inquietudes diarias de los individuos de una sociedad. Es decir, si concebimos a la burocracia como una organización en la cual existe una forma de relación piramidal, se puede inferir que éstas no incorporan para sí, o no quieren hacerlo, la posibilidad de que las decisiones sean tomadas de forma democrática, puesto que ello no necesariamente conduce a mejores resultados, sino que, además, pueden dilatar los procesos administrativos. Si esta es la realidad, es posible que se genere en los burócratas, una convicción de que la solución a los problemas se da a través de sistemas autoritarios antes que democráticos (Hidalgo, 1988: 29).

Por otro lado, el poder burocrático involucra la adquisición de recursos suficientes para sostener y expandir las actividades organizacionales. En este sentido, al poder se lo puede definir como una relación de dependencia unilateral entre dos o más actores organizacionales. Es decir, la capacidad de A para hacer que B haga algo que de otro modo no lo haría, sabiendo que B no tiene la misma capacidad sobre A. Por lo tanto, el poder burocrático supone un cierto grado de autonomía institucional (Brown y Erie, 1984: 165).

Muy ligado al punto anterior, es importante distinguir los tipos de relaciones de poder, tales como: 1) abiertas o unidimensionales, donde A y B tiene cursos de acción preferidos que son visibles pero conflictivos, es decir, A consigue imponer a B su mandato; y, 2) contextual o bidimensional, donde A controla la definición misma que B hace de la situación, y de esta forma determina su curso de acción. Esta capacidad de A para fijar la agenda de acción de B y estructurar su proceso decisorio, no requiere

una toma de conciencia de B acerca de la influencia que A ejerce. Estas dos formas de poder presuponen la existencia de conflictos de interés observables entre actores. Empero, una relación de poder puede existir aun en ausencia de un conflicto de interés observable. En este sentido, existe un tercer tipo de poder que representa la posibilidad de que las relaciones de poder estén intrínsecamente presentes en la propia estructura de las instituciones. Por añadidura, el poder depende de factores sistémicos del comportamiento de grupos y la práctica de instituciones socialmente estructuradas y culturalmente pautadas, por lo cual “el poder se refiere al control sobre las instituciones que gobiernan las relaciones e interacciones corrientes dentro de un sistema social” (Brown y Erie, 1984: 165).

Existen algunos factores que determinan si una organización burocrática tiene la autonomía suficiente para ejercer o fundamentar el poder burocrático. J. Kenneth Benson sugiere dos clases de recursos: la autoridad, que es la legítima pretensión de desempeñar un conjunto de actividades o dar solución a cierto tipo de problemas; y, el dinero que es necesario para la financiación de las actividades organizacionales. En este sentido, existen tres fuentes de poder en las organizaciones públicas que son relevantes para adquirir estos dos recursos clave: las decisiones legales, el desarrollo de un ámbito de competencia definido y las alianzas con los grupos económicos y sociales (Brown y Erie, 1984: 165).

La primera fuente de poder son las decisiones legales, donde la burocracia pública puede adquirir poder en virtud de decisiones políticas específicas que legalmente les confieren autonomía. Este tipo de decisiones no solo les concede autoridad legal, sino que también pueden ser usadas para limitar el control externo sobre sus decisiones (caso del COMYF). En segundo lugar, el desarrollo de un ámbito de competencia definido, hace referencia al conocimiento teórico - técnico que tienen los burócratas y que lo utilizan como una potencial fuente de poder. Finalmente, las alianzas con grupos económicos y sociales, se lo interpreta, cuando las instituciones públicas intentan adquirir legitimidad y apoyo continuo, movilizand o una clientela influyente en las decisiones de las instituciones. La autonomía legal, el ámbito de competencia definido y una clientela estable constituyen las principales fuentes de poder burocrático y, por lo tanto, facilitan el desarrollo de la autonomía aun cuando ninguna garantiza autonomía e incluso en el caso de las alianzas, puede resultar una mayor dependencia (Brown y Erie, 1984: 166 - 169).

En este sentido, la autonomía que generan las instituciones puede llevar a que éstas aumenten su poder de decisión y el uso de los recursos organizacionales, mejorando solo la situación económica y social de los burócratas y no las de la sociedad en general. Por consiguiente, las instituciones pueden convertirse en centros de poder independientes, desarrollando intereses particulares (Brown y Erie, 1984: 170).

En Ecuador, las instituciones de EPS están funcionando bajo intereses que parecen no apuntalar y fortalecer a las organizaciones de esta otra forma de hacer economía. Muestra de ello es el poco interés por parte del Comité Interinstitucional por cumplir con las funciones dictaminadas en la LOEPS y en el reglamento. A saber, desde su creación (2011), dicha institución se ha reunido escasas veces, emitiendo en una de ellas, una política y 11 lineamientos relacionados a estabilizar, solidificar y desarrollar el funcionamiento de las instituciones de la EPS y del SFPS. Es decir, apuntan, sobre todo,

a fortalecer el control hacia el SFPS y la EPS, y a velar por el cumplimiento de normas, poca importancia se da a la promoción y fortalecimiento institucional de estas organizaciones.

Cuadro No. 9 Política y lineamientos para la EPS y el SFPS

Política emitida	Precautelar la estabilidad, solidez, desarrollo y correcto funcionamiento de las instituciones de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario
Lineamientos	1.1 Fortalecer la institucionalidad pública creada por la LOEPS para la rectoría, regulación, control, fortalecimiento, promoción y acompañamiento de los actores de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario.
	1.2 Fortalecer a las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, a través de procesos de educación formación, capacitación y fortalecimiento institucional y organizacional.
	1.3 Generar procesos de formación, educación y práctica en temas de asociatividad y Economía Solidaria.
	1.4 Diseñar e implementar un sistema integrado de información que permita la identificación, el seguimiento, el control y la investigación de este sector, en todos los ámbitos.
	1.5 Fomentar el crecimiento ordenado del sector para el fortalecimiento integral del territorio.
	1.6 Vincular a los actores y organizaciones de la Economía Popular y Solidaria al Sector Financiero Popular y Solidario.
	1.7 Diseñar productos y servicios financieros diferenciados que permitan: la inclusión económica y social de los grupos excluidos del sistema financiero nacional, la innovación tecnológica, la agregación de valor, entre otros.
	1.8 Incorporar a las organizaciones del Sector Financiero Popular y Solidario a la oferta de servicios financieros disponibles.
	1.9 Fortalecer la conectividad entre organizaciones de la Economía Popular y Solidaria al Sector Financiero Popular y Solidario
	1.10 Construir el Fondo de Liquidez y Seguro de Depósitos.
	1.11 Incorporar progresivamente al Sector Financiero Popular y Solidario al Sistema Nacional de Pagos administrado por el Banco Central del Ecuador.

Fuente: Comité Interinstitucional

Elaboración: Milton Maya

De igual manera, el ente rector, frente a la necesidad de caracterizar a las Unidades Económicas Populares, emitió algunos parámetros que se expresan en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 10 Parámetros para las Unidades Económicas Populares

Dependientes asalariados (1)	Activos (2)	Ventas (3)	Resultado del ejercicio económico (4)	Miembros Integrantes (5)
Hasta 2	Hasta \$ 50.000	Menor o igual a 4 fracciones básicas exentas de Impuesto a la Renta de personas naturales no obligadas a llevar contabilidad	Menor o igual al valor de la fracción básica exenta de Impuesto a la Renta de personas naturales que no están obligadas a llevar contabilidad	Hasta 6

Fuente: Comité Interinstitucional, 2013.

Elaboración: Milton Maya

En donde:

- (1) Dependientes asalariados: comprende a las personas que al menos percibirán la remuneración básica unificada y que deberán estar debidamente afiliadas a la Seguridad Social.
- (2) Activos: Se considerará en este parámetro a la estructura total de los activos, entendidos como los recursos necesarios para el normal funcionamiento de una UEP, en los procesos de producción, procesamiento, comercialización; siendo estos tangibles e intangibles.
- (3) Ventas: Es el valor bruto, fruto de la transacción entre el productor de bienes o del prestador de servicios, con el comprador de los mismos.
- (4) Resultado del ejercicio económico: Es el beneficio neto o pérdida, producto de la venta de un bien o prestación de servicio, descontados tanto costos como gastos para el primer resultado.
- (5) Miembros integrantes: comprende a las personas que, con un sentido de pertenencia y propiedad (especialmente familiares) conforman la UEP. En el caso de los Talleres Artesanales, dentro de dichas 6 personas, se podrá considerar a aquellas vinculadas a través de otras formas contractuales (aprendices, operarios).

Adicionalmente, pese a que en la LOEPS y en su reglamento, específicamente en su artículo 140, se manifiesta que el Comité Interinstitucional será apoyado por el Consejo Consultivo, éste desde la aprobación de la norma, hasta la actualidad, no ha sido activado.

Por otra parte, en el ámbito de la regulación, el MCDS ha emitido 12 regulaciones en el periodo 2012 - 2015⁴⁹. En general, las regulaciones dictadas están direccionadas al ordenamiento de las organizaciones de la EPS para los procesos de control realizados por la SEPS. Con el Código Orgánico Monetario y Financiero, la Junta de Regulación creada en la LOEPS fue eliminada y se dio paso a la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera para la regulación a las organizaciones del sector financiero popular y solidario bajo la metodología de administración de riesgos (Basilea) utilizados por los sistemas financieros ortodoxos. Por consiguiente, parecería que la SEPS, antes que acompañar y

⁴⁹ La última regulación emitida por el MCDS se formalizó en el Registro Oficial No. 568, del 2015, y hace referencia al establecimiento del número mínimo de miembros y capital social para la constitución de las organizaciones comunitarias y asociativas y el mínimo de socios y capital social para la constitución de cooperativas no financieras.

promover el fortalecimiento y el tratamiento diferenciado de las organizaciones de la EPS y del SFPS, apunta hacia un funcionamiento donde el pragmatismo económico anula los valores esenciales de la vida humana, convirtiendo en aleatorias las transformaciones sociales.

En cuanto a las entidades asociativas o solidarias, bancos y cajas comunales y cajas de ahorro, el COMYF en su artículo 458 señala que estas organizaciones “podrán optar por personalidad jurídica”, lo que implica que se encuentran en un limbo jurídico. Es decir, el ente de control, con respaldo en las decisiones legales, podrá o no concederles personalidad jurídica a estas organizaciones, mientras tanto, con esta misma norma, dichas organizaciones son excluidas de la política pública, al no tener la personalidad jurídica que es requerida por las entidades públicas responsables de su fomento, promoción y financiamiento.

Por el lado de la promoción, fomento, desarrollo y asistencia técnica, el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria durante los cinco últimos años ha funcionado con 6 directores, cada uno con su propio modelo de gestión. A esto se suma la alta rotación del personal que está llevando a que los procesos técnico-administrativos se burocraticen y las decisiones no sean oportunas y confiables en la asignación del presupuesto que maneja. Este antecedente permite visualizar que sus niveles de gestión y operación responden a lógicas coyunturales más que de carácter estructural. Una política pública de incentivos implementada, de acuerdo al eje estratégico (intercambio y mercados) del IEPS, es la de contratación pública mediante ferias inclusivas. Éstas son utilizadas por todas las entidades contratantes para la adquisición de bienes y servicios de producción nacional normalizados o no normalizados, sin considerar los montos de contratación, para fomentar la participación de artesanos, micro y pequeños productores prestadores de servicios. Según el informe de gestión del IEPS - 2012, la compra pública con los sectores de textiles, madera y juguetes, cuero y calzados, así como biocombustibles, llegó a un monto cercano a los US\$ 84 millones, mejorando alrededor de 21.700 empleos y adjudicando 4779 contratos en el periodo 2010 - 2012. En el 2014, los logros alcanzados en este ámbito fueron cerca de US\$90 millones⁵⁰, con un aporte de compras públicas de cerca de US\$ 85 millones, y un aporte de compras privadas de cerca de \$5 millones. Esta es una de las políticas que ha tenido un desempeño positivo para el sector.

Finalmente, en el campo del financiamiento, la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias entre 2008-2015 ha colocado US\$ 811 millones con un número total de operaciones de crédito de 674.175 en las organizaciones del sector financiero popular y solidario. Cabe mencionar que dicha institución en el periodo mencionado, ha mantenido niveles bajos en los indicadores de morosidad, llegando, por ejemplo, a 2015, a tener un porcentaje de cartera en riesgo del 2.01%. Además, dicha institución, brinda servicios de garantías para apoyar a las personas excluidas por la banca tradicional, coloca créditos en las parroquias con niveles de pobreza mayor al 65%, y es la única entidad que genera recursos para la prestación de servicios financieros. Muestra de aquello, por ejemplo, es la evolución patrimonial de US\$ 25 millones en 2008 a US\$ 138 millones en 2015⁵¹.

⁵⁰ Véase el informe de rendición de cuentas del IEPS, 2014, pág. 17.

⁵¹ Véase el informe de rendición de cuentas de la CONAFIPS 2014 – 2015.

En general, sus acciones se alinean a las demandas de las organizaciones del SFPS. Vale señalar que, a mediados del año 2015, la presidencia del directorio de la CONAFIPS pasó del MCDS al MCPE, quién dispuso a la CONAFIPS cumplir nuevas funciones que son, en cierta manera, ajenas a su modelo de gestión. Esto podría afectar, junto con la COMYF, su desempeño institucional.

La autonomía que tiene cada institución, acompañado del poder que los funcionarios tienen, permite evidenciar que el marco institucional de la EPS no está apuntalando al fomento, fortalecimiento y progreso de las organizaciones de la EPS. Cada institución, con su cuerpo de funcionarios, toma decisiones, elabora lineamientos y desarrolla actividades con criterios e intereses diferentes entre sí, sin adecuados niveles de comunicación y articulación, dando la impresión que existe un divorcio interinstitucional que, además de desdibujar los principios y objetivos de la EPS, obstruye cualquier proceso de fortalecimiento de estas organizaciones socioeconómicas.

En tal sentido, los funcionarios que laboran en las instituciones, en ciertos casos, como lo plantea Hidalgo (1988: 28) “ingresan al sector público sin el conocimiento suficiente respecto a su funcionamiento, leyes que lo regulan y comportamiento de la burocracia”. Parte de ese desconocimiento se debe, entre otros factores, a que las instituciones de educación superior muy poco forman a profesionales ligados al sector público y escasamente forman a profesionales vinculados a la EPS. En ese sentido, Iván Carvajal (2013: 47 - 61) manifiesta que, en la actualidad, la educación superior en el país está aproximándose a un modelo de enseñanza con tendencia tecnocrática. Por lo tanto, funcionarios públicos para la EPS, formados en universidades con tendencias tecnocráticas, muy poco o casi nada conocen sobre la realidad y el tratamiento que se les debe dar a las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria.

En suma, la institucionalidad pública de la EPS opera con intereses diferentes entre sí y ajenos a los que persigue la EPS. El poder que los servidores públicos poseen no está en función del fomento y desarrollo de la EPS, sino más bien en función del pragmatismo económico. Además, el desconocimiento que los funcionarios tienen de este sector, producto del excesivo tecnicismo con el que opera la administración pública, repercute en la toma de decisiones para este sector. Esas recetas hoy están siendo discutidas abriendo nuevos espacios de debate que apuntan a la producción de conocimiento crítico, cuestionado el pensamiento económico dominante y el tratamiento equívoco que se les da a las organizaciones de la EPS. La economía es mucho más que cifras y gráficos. Es una construcción colectiva porque es un proceso político y social donde intervienen diversos sujetos socioeconómicos.

Organizaciones de la Economía Popular y Solidaria

Las instituciones formales e informales en la sociedad cambian permanentemente a lo largo del tiempo. Las primeras de una manera inmediata, producto de cambios políticos e institucionales, y las segundas, de una manera más prolongada. En el Ecuador, las instituciones formales para la EPS fueron creadas en 2012, lo que llevó a que las organizaciones de los sectores cooperativo, asociativo, comunitario, familiar, doméstico, entre otras, sean insertadas en la nueva legislación. Las organizaciones de la EPS en trabajo conjunto con las instituciones públicas tienen la capacidad de reorganizar el rumbo de las instituciones, pero para que eso ocurra, tanto las organizaciones, como los funcionarios de las instituciones, necesitan formación política y técnica de lo que representa el sector. En el siguiente apartado, se abordará la manera en cómo cambian las instituciones formales e informales en el tiempo, los problemas que afrontan, históricamente, las organizaciones de la EPS y la importancia de su participación en los asuntos públicos.

Cambio en las instituciones formales y subsistencia de las informales

Instituciones públicas y organizaciones de la EPS

Las instituciones formales e informales en la sociedad, por lo general, se encuentran en un cambio permanente. Si se analiza desde los acuerdos, códigos de conducta y normas de comportamiento, hasta leyes estatutarias, derecho escrito y contratos entre individuos, las instituciones se encuentran evolucionando continuamente, por consiguiente, alteran las elecciones a nuestro alcance (North, 1993: 17). El cambio institucional es un proceso en el cual las transformaciones pueden ser consecuencia de cambios en cuanto a normas, procesos, procedimientos, limitaciones informales y limitaciones formales. Cabe señalar que, aunque las normas formales pueden cambiar de la noche a la mañana como resultado de decisiones políticas o judiciales, las limitaciones informales encajadas en costumbres, tradiciones y códigos de conducta son más difíciles de modificarlas de la noche a la mañana (North, 1993: 17).

En tal sentido, las nuevas normas jurídicas, en conjunto con los marcos institucionales de la EPS han sido creadas con la perspectiva de formalizar a las organizaciones de la EPS en la economía nacional. Pero, dichas organizaciones, que en años atrás estaban sujetas a la vieja ley de cooperativas (1966) y que en la actualidad están sujetas al nuevo esquema jurídico de la EPS, muy difícilmente van a cambiar, de la noche a la mañana, sus instituciones informales. Varios estudios (Ortiz, 1975; Da Ros, 1991; Miño, 2013) dan cuenta que buena parte de la organización cooperativa funcionaba con intereses de lucro, donde los socios, en vez de actuar con principios de cooperación, solidaridad, reciprocidad, autoayuda, etc. actuaban con una lógica individualista, muy particular del sistema capital.

En general, las organizaciones de la EPS acarrean problemas de años pasados que difícilmente cambiaran de la noche a la mañana, es decir, problemas estructurales que han hecho que dichas

organizaciones actúen alejadas de sus principios y valores, poniendo en práctica métodos de negocios privados que no tienen ningún compromiso social. Dichos problemas, por ejemplo, hacen alusión a que sus directivos y socios al iniciar su gestión, tomaban la decisión de trabajar en conjunto no solo para potenciar el crecimiento de la organización sino para mejorar la calidad de vida de sus socios y de la comunidad, pero con el pasar del tiempo esta perspectiva se ha perdido, en la actualidad la mayoría de socios llega o forma parte de una organización solo para acceder al crédito, no les interesa ni el desarrollo de la organización ni el de la comunidad. Además, un problema central es el manejo muy vertical y poco democrático por parte de los directivos que exigen más incentivos (uniformes, donaciones, gastos de representación, créditos preferenciales) en desmedro de los empleados que se lamentan por las bajas remuneraciones. Por lo general los directivos son viejos líderes que se resisten a dejar sus cargos e impiden el crecimiento y desarrollo de la organización.

Por otra parte, los organismos de integración para la supervisión auxiliar, denominación dada en la actualidad, a lo largo de la historia no han cumplido a cabalidad su rol en la articulación e integración de las organizaciones de la EPS, sobre todo en el fortalecimiento de sus grupos (producción, ahorro y crédito, consumo y servicios). Generalmente, son una combinación de estructuras jerárquicas poco eficientes, donde existen pugnas de intereses en su interior que repercuten o son la causa de la poca contribución al fortalecimiento de sus organizaciones socias. Es importante manifestar que estos organismos son apreciados como estructuras poderosas, pero que, en la realidad, además de estar asentados sobre débiles cimientos, no están preparados para asumir la conducción de los diferentes sectores. En muchos casos, se reproduce el mal manejo por líderes falsos que están en la dirigencia no para solventar problemas comunes, sino para sacar tajada de las instituciones.

En ese sentido, los problemas estructurales de las organizaciones del sector de la EPS, en un contexto de reinstitucionalización estatal, difícilmente tendrán solución de un día para el otro, ya que además de las dificultades mencionadas, sea de dirigencia, de pérdida de valores y principios, etc., también existen problemas de formación y profesionalización. De una manera global, en Latinoamérica existe un porcentaje alto de analfabetismo en personas mayores de 15. Es decir, resulta absolutamente imposible difundir educación cooperativa o de economía popular y solidaria en personas o poblaciones que no saben leer ni escribir o que están al margen de la sociedad nacional y de aquella población de clase media hacia arriba que se enrola en las organizaciones, sin tomar conciencia de su participación social y acercándose cada vez con más intensidad al individualismo celular (Ortiz, 1975: 59).

Como se lo planteó en el capítulo anterior, las instituciones públicas de la EPS están operando con intereses distintos entre sí y con intereses distintos a los que persigue la EPS. ¿Qué tanto perjudica esta pugna de intereses entre las instituciones a las organizaciones de la EPS? Como bien lo plantea North (1993: 19) conforme evolucionan las organizaciones de un sector de la economía, éstos tienen la capacidad de alterar el rumbo de las instituciones. Es decir, por un lado, el entrelazamiento que existe entre las organizaciones y las instituciones son producto de esa estructura incentivadora que proporcionan las instituciones, y por otro lado, el proceso de retroalimentación de los organismos, sobre su realidad, hacia las instituciones públicas, es clave, no solo para el trabajo conjunto entre instituciones y organizaciones, sino, sobre la capacidad de las organizaciones en participar o influir en la formulación de la política pública para dicho sector.

Como se lo evidenció en el capítulo anterior, los diferentes intereses entre las instituciones, debilita los procesos de fortalecimiento del sector y además limita la participación de las organizaciones de la EPS en las decisiones tomadas por las instituciones públicas, muestra de ello, es la no activación del Consejo Consultivo, por ejemplo. Si existen problemas en el marco institucional, que en teoría es el esquema que debe fortalecer a las organizaciones de la EPS y si los propios funcionarios no conocen sobre la realidad del sector y operan desde una visión muy tecnocrática, cabe cuestionarse si es posible inculcar o promover una educación sobre lo que es la EPS, a las organizaciones de dicha economía.

Sin una fuerte participación de las organizaciones en el entorno institucional y sin una adecuada formación política y técnico-administrativa, tanto de las organizaciones como de los funcionarios públicos, sobre lo que es la EPS, es poco probable que las organizaciones de la EPS se empoderen y sean críticas de las decisiones que las instituciones públicas toman sobre su sector. Se necesita por consiguiente mayor madurez política en la sociedad, es decir, que la sociedad se involucre en los asuntos públicos y adquiera conciencia de la responsabilidad que tiene ante la historia (Abellán, 1991: 99 - 100).

De lo dicho, podría desprenderse que la inmadurez política es una consecuencia de la ausencia de control hacia el poder burocrático y de la costumbre que tiene los administradores de acomodarse a las condiciones y a los procesos del trabajo burocrático sin participar ni asumir el concepto de co-construcción de la política pública y, por consiguiente, sin ningún interés de sugerir o defender un proyecto político.

Solamente una sociedad, un pueblo, una organización, etc. políticamente madura, es una organización, un pueblo, una sociedad dueño de sí misma, es decir, una sociedad, a través de sus representantes elegidos, tiene en sus propias manos el control de la administración de sus asuntos y el camino a seguir (Abellán, 1991: 297).

En este sentido, cabe también recalcar que, si bien existen problemas estructurales en las organizaciones del sector de la EPS y también existen problemas de pugnas de intereses dentro del marco institucional para la EPS, la percepción de las organizaciones sobre el funcionamiento de las instituciones públicas no es tan halagadora.

De acuerdo a los informes de las mesas de trabajos de la EPS (SESS, 2007; IEPS y CONAFIPS, 2014), varios representantes y actores de esta otra forma de hacer economía manifestaron que falta agilidad por parte de la SEPS en la legalización de ciertas organizaciones del sector. Este lento proceso de legalización, por ejemplo, no permite participar eficientemente en las ferias inclusivas y en general de las políticas públicas. Por otro lado, dichas organizaciones hacen hincapié en la falta de acuerdos entre las mismas instituciones públicas del sector, es decir, y como se lo evidenció en el capítulo anterior, los actores de la EPS reconocen que existe un divorcio interinstitucional, que como resultado entorpecen los procesos de aplicación de los programas, proyectos y políticas públicas.

Importante es saber que el marco legal no se está aplicando adecuadamente, es decir, en el cumplimiento del marco normativo (consejo consultivo, supervisión auxiliar, extinta junta de regulación) existen todavía moratorias que limitan el accionar de los actores de la EPS.

Por otro lado, los actores revelan que las instituciones gubernamentales no priorizan a las organizaciones de la EPS ya que existen favoritismos para las empresas grandes, por ejemplo, el catálogo electrónico limita la contratación a personas del campo que no saben leer ni escribir, por ende, dejan escapar esas oportunidades y las grandes empresas son las beneficiarias de estas políticas.

Además, los participantes de dicha mesa manifiestan que debe existir, desde las instituciones públicas, una mayor facilidad en la participación de las organizaciones, para que las propuestas sean canalizadas en los debidos espacios y se cuente con mejores decisiones, para el apoyo de los actores de la EPS. Caso contrario, los burócratas seguirán tomando decisiones (tecnocráticas) enajenadas de la realidad del sector.

En tal sentido, recoger desde los actores involucrados, las demandas, y realizar construcciones colectivas para generar mayores propuestas, es el camino correcto para fortalecer a las organizaciones de la EPS, además, adecuado es, el capacitar periódicamente a las organizaciones para que se superen los problemas estructurales manifestados en líneas anteriores.

En suma, las instituciones formales (creadas, modificadas, reestructuradas, etc.) cambian de la noche a la mañana como resultado de decisiones políticas, mientras las instituciones informales, que, en el caso de las organizaciones de la EPS, son los comportamientos de sus organizaciones, muy ligados al ámbito educativo, de costumbres, de tradiciones y de códigos de conducta, persisten en el tiempo y son muy poco probables que cambien como el pensamiento. Si las organizaciones no tienen la formación adecuada para comprender lo que las instituciones del sector público están decidiendo por ellas y las instituciones de la EPS operan con intereses que no son afines a los del sector, es evidente que se generará un divorcio entre instituciones, entre instituciones y organizaciones, por consiguiente, será muy difícil el fortalecimiento del sector de la economía popular y solidaria como pilar importante del sistema económico social y solidario. Dicho sea de paso, este sector aun cuando su aporte ha sido sustancial en la generación de empleo, la redistribución del ingreso y la estabilidad social, evidencia debilidades estructurales en los procesos productivos, en las relaciones sociales de producción, en la innovación tecnológica empleada para los procesos productivos y los patrones de distribución, que todavía no son procesados desde la política pública que responde o está en función de los intereses y las capacidades del gran capital.

Conclusiones

El análisis desarrollado en la presente investigación, sobre el cuestionamiento de si el Estado ecuatoriano a través de su marco jurídico e institucional vinculado a la EPS promueve o no el desarrollo de las organizaciones de este sector, permite visualizar que el Ecuador ha dado pasos importantes en la formalización de las organizaciones de la EPS en la economía nacional. El nuevo marco jurídico e institucional para dicho sector responde a la visión de una nueva forma de hacer economía, la cual manifiesta que el ser humano no se encuentra subordinado ante el capital. En tal sentido, la reinstitucionalización estatal en pro de un desarrollo más humanista es digno de recalcar, sin embargo, en el proceso de cambios políticos, las instituciones estatales, específicamente las vinculadas a la EPS, han transformado los objetivos y las perspectivas iniciales de dichas instituciones, repercutiendo de una manera no tan halagadora a las organizaciones de esta otra forma de hacer economía.

En cuanto al estudio de si el marco Jurídico, Constitución 2008 y LOEPS, asume conceptos y visiones de economía social, solidaria, popular, que responden a la realidad del país, se llegó a determinar que en la actualidad, el Ecuador, con los cambios políticos acontecidos a partir de la aprobación de la Constitución del 2008, se ha enrumbado en una corriente del desarrollo diferente a la ortodoxa, es decir, se ha encaminado a una visión del desarrollo más humanista, donde el ser humano es el sujeto y fin de todo proceso de desarrollo. Los avances considerables en temas de elaboración de reglas formales, Constitución, LOEPS y su Reglamento, Códigos Orgánicos, etc. son instrumentos que apuntalan a seguir consolidando el nuevo sistema económico social y solidario. Importante es remarcar que tales marcos jurídicos que por consiguiente conllevan a la creación de nuevos marcos institucionales, como el caso de la EPS, fueron y son creados no por imposición de Organismos Internacionales (BM, FMI, etc.), como en los años neoliberales, sino por el análisis teórico y la convicción política de la misma sociedad ecuatoriana que institucionaliza mediante reglas formales, la perspectiva de una economía social y solidaria, que manifiesta que la economía debe estar al servicio de la vida y no la vida en función de la economía.

Por otro lado, el determinar cómo se relacionan las instituciones públicas de la EPS para la promoción de las organizaciones de la EPS, mediante el análisis propuesto en el cuerpo de la investigación, permite concluir que, el marco institucional para la EPS, desde el punto de vista integral y desde el funcionamiento interno por institución opera con una estructura jerárquica planteada en las normas jurídicas. El ente rector, el regulador, el controlador, el de acompañamiento y promoción y el de apoyo financiero conforman el marco institucional que en teoría promueve a las organizaciones de la EPS, sin embargo, se evidencia que la interrelación entre estas instituciones tiene un marcado desbalance que limita el desarrollo económico, social y político de las organizaciones. Tal es así, que, en el transcurso de los últimos años, se visualiza un mayor peso (recursos financieros y talento humano) en la entidad de control, en relación a las instituciones de fomento, promoción y financiamiento. Por lo cual, esta panorámica denotaría que la política pública hacia la economía popular y solidaria se dirige

fundamentalmente a las acciones de control y supervisión que a las acciones de fomento y fortalecimiento. Además, la elaboración y reformas a las limitaciones o reglas formales, planteada por la burocracia de alta jerarquía, tienen intereses que no responden a los intereses que persigue la EPS, por ejemplo, la elaboración del COMYF. La institucionalidad pública para la EPS opera con intereses diferentes entre sí y ajenos a los que persigue la EPS. El poder que los servidores públicos poseen no está en función del fomento y desarrollo de la EPS, sino más bien en función del pragmatismo económico, esta visión es producto del excesivo tecnicismo con el que opera la administración pública. En la actualidad, estos acontecimientos están siendo discutidos, abriendo nuevos espacios de debate que apuntan a la producción de conocimiento crítico, cuestionado el pensamiento económico dominante y el tratamiento equívoco que se les da a las organizaciones de la EPS.

Finalmente, el diagnóstico en relación a las organizaciones de la EPS, denotaría que, pese a los cambios políticos suscitados en el Ecuador que conllevaron a la creación de nuevos marcos jurídicos e institucionales para dicho sector, las organizaciones acarrean problemas estructurales. Es decir, comportamientos ligados al ámbito educativo, de costumbres, de tradiciones y de códigos de conducta, que persisten en el tiempo y que son poco probables que cambien de la noche a la mañana. Pugna de intereses dentro de las organizaciones; manejos verticales y poco democráticos por parte de los directivos de las organizaciones; pérdida de los principios y valores de la EPS; problemas de formación y profesionalización; etc. son algunos de los factores que limitan a que las propias organizaciones se empoderen y sean críticas de las decisiones que las instituciones públicas toman sobre su sector. El poco entendimiento, por parte de los funcionarios públicos, como de las propias organizaciones en relación a lo que persigue la EPS, restringe a que exista un desarrollo institucional en pro de las organizaciones de esta otra forma de hacer economía.

Recomendaciones

Conforme al análisis desarrollado y a las conclusiones planteadas en el presente estudio, en el Ecuador, si se desea seguir potenciado a la EPS como un sector que apuntala al Sistema Económico Social y Solidario, primero, se debe impartir en las instituciones de educación superior; en las propias organizaciones de la Economía Popular y Solidaria e incluso en el cuerpo de funcionarios públicos, los conocimientos apropiados sobre la importancia de las organizaciones de la EPS en la economía nacional, además del tratamiento diferenciado que deben recibir dichas organizaciones. Es decir, los diferentes profesionales, por ejemplo, al ingresar al sector público, deben tener el conocimiento teórico – técnico - político suficiente respecto de lo que es la EPS, para no caer en las dádivas de que los problemas sociales, políticos y económicos deben resolverse desde la pura visión tecnocrática. La economía es mucho más que cifras y gráficos. Es una construcción colectiva porque es un proceso político y social donde intervienen diversos sujetos socioeconómicos.

Además, en relación a los planteamientos sobre las instituciones públicas de la EPS, importante es considerar que, para que exista un desarrollo del sector de la EPS fomentado por las instituciones públicas, se debe dar mayor ponderación a instituciones de fomento, fortalecimiento, financiamiento, apoyo técnico e investigativo, para las organizaciones. Así mismo, los recursos que posee cada institución deben ser destinados más al gasto de inversión que al gasto corriente.

Finalmente, recomendable es que exista una participación continua de las organizaciones de la EPS en la toma de decisiones de los funcionarios públicos sobre las políticas públicas a dictaminarse. Es decir, la existencia de una retroalimentación entre instituciones públicas y organizaciones de la EPS con el fin de que las decisiones no sean tomadas desde una visión muy vertical y que las organizaciones se empoderen y sean partícipes de los procesos de construcción y fortalecimiento de este sector. La activación del consejo consultivo, una mayor participación por parte de la supervisión auxiliar, son algunos de los ejemplos para que exista un desarrollo institucional, por consiguiente, económico, político y social.

Referencia Bibliográfica

Abellán, Joaquín (1991) *Max Weber: Escritos políticos*. Madrid: Alianza Editorial.

Acemoglu, Daron y Robinson, James (2012) *Por qué fracasan los países: Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Nueva York. DEUSTO.

Acosta, Alberto (2012) *Breve Historia Económica del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.

Acosta, Alberto (2012) El retorno del Estado: primeros pasos postneoliberales, más no postcapitalistas. *Revista la Tendencia*, 13, (63 - 72).

Aguilar, Luis (1992) *La Hechura de las Políticas*. México: Miguel Angel Porrúa.

Benalcázar, Carlos (1988) *La burocracia pública en el Ecuador*. Quito: Fundación Freidrich Naumann.

Bresser, Luis (1998) La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control. *Desarrollo Económico*, 150, (517 - 547). Recuperado de <http://pendientedemigracion.ucm.es/centros/cont/descargas/documento24210.pdf>

Brown, Michael y Erie, Steven (1984) *Poder y administración: paradigmas alternativos para el análisis de la autonomía burocrática*. En *Teoría de la burocracia estatal* (162 - 190). Buenos Aires: PAIDOS.

Carvajal, Iván (2013) *Tecnocracia y democracia en el ocaso de la "Universidad Ecuatoriana"* *Revista Ecuador Debate*, 90, (47 - 64).

Código Monetario y Financiero (2014) recuperado de http://www.sbs.gob.ec/medios/PORTALDOCS/downloads/normativa/codigo_organico_monetario_financiero_2014.pdf

Código Orgánico de la Producción, Comercio en Inversiones (2010) recuperado de <http://www.proecuador.gob.ec/wp-content/uploads/2014/02/1-Codigo-Organico-de-la-Produccion-Comercio-e-Inversiones-pag-37.pdf>

Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (2011) recuperado de http://www.ame.gob.ec/ame/pdf/cootad_2012.pdf

Constitución de la República del Ecuador (2008).

Constitución de la República del Ecuador (1998). Recuperado de <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/ecuador98.html#mozToclid648716>.

Coraggio, José Luis (2009) ¿Qué es lo económico? Materiales para un debate necesario contra el Fatalismo. Argentina: Ciccus.

Coraggio, José Luis (2011) Economía Social y Solidaria: el trabajo antes que el capital. Quito: Abya – Yala.

Corporación de Finanzas Populares y Solidarias (2015) Economía y finanzas populares y solidarias para el buen vivir en Ecuador. Quito: CONAFIPS.

Cubillo, Ana Patricia; Hidalgo, Luis y Domínguez, Andrés (2014) El pensamiento sobre el Buen Vivir. Entre el indigenismo, el socialismo y el posdesarrollismo. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, 60, (27 - 58).

Da Ros, Giuseppina (2001) Realidad y desafíos de la economía solidaria: Iniciativas comunitarias y cooperativas en el Ecuador. Quito: ABYA - YALA.

Dirección Nacional de Cooperativas (2007) Informe de actividades Enero - Diciembre 2007. Quito

Hidalgo, Diego (1988) La burocracia pública en el Ecuador. Quito: Fundación Freidrich Naumann.

Kay, Cristobal (1993) Estudios del desarrollo, neoliberalismo y teorías latinoamericanas. **Revista Mexicana de Sociología**, 3, (31 - 48).

Kliksberg, Bernardo (1984) *La reforma administrativa en América Latina. Una revisión del marco conceptual*. En Teoría de la burocracia estatal (459 - 489). Buenos Aires: PAIDOS.

Larrea, Ana María (2009) La disputa de sentidos por el Buen Vivir como proceso contrahegemónico, (1-15). Recuperado de <http://www.redeplan.info/documents/10157/19677/AnaMariaLarrea.pdf>

Larrea, Coraggio, José Luis (2007) Economía social, acción pública y política (Hay vida después del neoliberalismo). Buenos Aires: Fundación Centro Integral Comunicación Cultura y Sociedad.

Larrea, De Sousa Santos, Boaventura (2006) Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social, Buenos Aires: CLACSO.

Larrea, Karl, Itsván (2007) “Prólogo” en Coraggio, José Luis, Economía social, acción pública y política (Hay vida después del neoliberalismo). Buenos Aires: Fundación Centro Integral Comunicación Cultura y Sociedad.

Lefort, Claude (1984) *¿Qué es la burocracia?* En Teoría de la burocracia estatal (17 - 51). Buenos Aires: PAIDOS.

Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario (2011).

Marx, Carlos (1976) El capital: Crisis de la economía política. Bogotá: Fondo de cultura económica.

Maya, Milton (2015) *Aportes para pensar la economía social y solidaria en Ecuador*. En Trabajo, reciprocidad y re-producción de la vida: experiencias colectivas de autogestión y economía solidaria en América Latina (145 - 170). Buenos Aires: Miño y Dávila.

Maya, Milton (1996) Reducir el Estado: ¿para qué y para quién? *Revista Ecuador Debate*, 39, (17 - 34).

Max – Neef, Manfred; Elizalde, Antonio y Hopenhayn Martin (2003) Desarrollo a Escala Humana. Recuperado de <http://www.ecoportel.net/Temas-Especiales/Desarrollo-Sustentable/Desarrollo a Escala Humana>.

Ministerio del Trabajo – Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público (2006) Norma técnica de diseño de reglamentos o estatutos orgánicos de gestión organizacional por procesos. Quito.

- Naranjo, Carlos (2015) *Incidencia del Código Monetario y Financiero en las COACS*. En Economía Solidaria: experiencias y conceptos. Quito: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.
- North, Douglas (1993) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, Guillermo (1984) *Apuntes para una teoría del Estado*. En Teoría de la burocracia estatal (199 - 244). Buenos Aires: PAIDOS.
- Ojeda, Lautaro (2013) *Planificación ecuatoriana: visión retrospectiva*. Instituto de Investigación – UNAP.
- Ortiz, Marcelo (1975) *El cooperativismo un mito de la democracia representativa*. Quito: Argentina.
- Oszlak, Oscar (1984) *Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal*. En Teoría de la burocracia estatal (251 - 301). Buenos Aires: PAIDOS.
- Ramírez, Franklin (2000) *Técnicos y políticos, ¿cómo dialogan? Tecocracia y configuración política en la modernización del Estado ecuatoriano*, Buenos Aires: CLACSO, (1 - 22). Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20110119090412/ramirez.pdf>
- Ramírez, Bresser Pereira, Luiz Carlos (1998) “La reforma del estado de los años noventa. Lógica y mecanismo de control”, en *Derecho Económico* No 150, Vol. 28 Julio – Septiembre.
- Ramírez, Cox, Robert (1994) “Global Restructuring: making sense of the changing international political economy”, Toronto.
- Ramírez, Skocpol, Theda (1989) *El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual*. **Zona Abierta**, 50, (71 - 122).
- Schuldt, Jürgen (1995) *Repensado el Desarrollo: hacia una concepción alternativa para los países andinos*. Quito: Centro Andino de Acción Popular (CAAP).
- Schuldt, Max – Neef, Manfred, Elizalde Antonio y Hopenhayn Martin (1986) “Desarrollo a Escala Humana – una opción para el futuro”. **Development Dialogue**, número especial (CEPAUR y Fundación Dag Hammarskjöld).

Schuldt, Max – Neef, Manfred y Elizalde Antonio (1989) “Programas y Reflexiones para las instituciones del mundo contrahegemónico”. ***Sociedad Civil y Cultura Democrática – Mensajes y Paradojas***, Santiago, CEPUR.

Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (2013) Plan Nacional Para el Buen Vivir 2013 - 2017. Quito.

Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (2011) Recuperación de las facultades del Estado, en Recuperación del Estado para el Buen Vivir. Documento de trabajo No. 4. Quito

Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (2009) Recuperación del Estado nacional para alcanzar el Buen Vivir. Memoria Bienal 2007 – 2010. Quito.

Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (2007 – 2010) ¿Por qué el Ecuador del Nuevo Milenio requiere un cambio urgente? Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2010. Quito.

Sen, Amartya (1983) Los bienes y la gente. ***Revista de Comercio Exterior***, 33, (1115 - 1123).

Stiglitz, Joseph (1988) *La economía del sector público*. Barcelona: Antoni Bosch.

Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (2015) Catálogo único de cuentas. Quito.